

Kuhn, Hans-Jürgen

## Rechtliche, strukturelle und politische Rahmenbedingungen für externe Evaluation in Deutschland

Pietsch, Marcus [Hrsg.]; Scholand, Barbara [Hrsg.]; Schulte, Klaudia [Hrsg.]: *Schulinspektion in Hamburg. Der erste Zyklus 2007 - 2013: Grundlagen, Befunde und Perspektiven*. Münster [u.a.] : Waxmann 2015, S. 385-418. - (HANSE - Hamburger Schriften zur Qualität im Bildungswesen; 15)



### Quellenangabe/ Reference:

Kuhn, Hans-Jürgen: Rechtliche, strukturelle und politische Rahmenbedingungen für externe Evaluation in Deutschland - In: Pietsch, Marcus [Hrsg.]; Scholand, Barbara [Hrsg.]; Schulte, Klaudia [Hrsg.]: *Schulinspektion in Hamburg. Der erste Zyklus 2007 - 2013: Grundlagen, Befunde und Perspektiven*. Münster [u.a.] : Waxmann 2015, S. 385-418 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-115503 - DOI: 10.25656/01:11550

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-115503>

<https://doi.org/10.25656/01:11550>

in Kooperation mit / in cooperation with:



**WAXMANN**  
[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)

<http://www.waxmann.com>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Marcus Pietsch, Barbara Scholand,  
Klaudia Schulte (Hrsg.)

# Schulinspektion in Hamburg

Der erste Zyklus 2007–2013:  
Grundlagen, Befunde,  
Perspektiven



HANSE  
Hamburger Schriften zur Qualität  
im Bildungswesen

herausgegeben von  
Detlef Fickermann und Knut Schwippert

Band 15



Waxmann 2015  
Münster • New York

Marcus Pietsch, Barbara Scholand,  
Klaudia Schulte (Hrsg.)

# Schulinspektion in Hamburg

Der erste Zyklus 2007–2013:  
Grundlagen, Befunde und Perspektiven



Das gedruckte Buch finden Sie [hier](#).



Waxmann 2015  
Münster • New York

**Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

**HANSE – Hamburger Schriften zur Qualität im Bildungswesen, Band 15**

ISSN 1864-2225

ISBN 978-3-8309-3278-9

© Waxmann Verlag GmbH, 2015  
Steinfurter Straße 555, 48159 Münster

[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)  
[info@waxmann.com](mailto:info@waxmann.com)

Umschlaggestaltung: Pleßmann Design, Ascheberg  
Umschlagfoto: © Robert Kneschke – Fotolia.de  
Lektorat und Satz: Judith Zimmer, Hamburg  
Druck: Mediaprint, Paderborn

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier,  
säurefrei gemäß ISO 9706

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, verboten.  
Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages  
in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung elektronischer  
Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

# Inhalt

Vorwort. ....	9
---------------	---

## Teil 1: Die Grundlagen der Schulinspektion

*Norbert Maritzen*

Schulinspektion – Aspekte der Transformation von Governance-Strukturen . . .	13
--	----

*Norbert Maritzen & Herbert Altrichter*

Schulinspektion in Hamburg – ein Gespräch über Startbedingungen und Entwicklungen . . . . .	37
--	----

*Martina Diedrich*

Aufbau und Rolle der Schulinspektion Hamburg . . . . .	57
--	----

*Thomas Brüsemeister*

Erfahrungsbereiche der Hamburger Schulinspektion – Governance-analytische Programmtheorie . . . . .	77
--	----

*Susanne Ulrich*

Das Qualitätsleitbild der Schulinspektion Hamburg . . . . .	101
---	-----

## Teil 2: Die Arbeit der Schulinspektion

*Marcus Pietsch, Ann-Katrin van den Ham & Olaf Köller*

Wirkungen von Schulinspektion: Ein Rahmen zur theoriegeleiteten Analyse von Schulinspektionseffekten . . . . .	117
---	-----

*Moritz G. Sowada*

Expertenurteile – Achillesferse oder Trumpf der Schulinspektion? . . . . .	137
--	-----

*Knut Schwippert*

Daten für die Schulentwicklung – auf die Perspektive kommt es an . . . . .	157
--	-----

<i>Barbara Scholand unter Mitarbeit von Stephanie Graw</i>	
Wie Schulinspektor/innen fragen und Grundschüler/innen antworten . . . . .	177

<i>Peter Schulze &amp; Christiane von Schachtmeyer</i>	
Der Blick aus der Praxis – die Schulformexpertinnen und -experten . . . . .	219

### **Teil 3: Die Befunde der Schulinspektion**

<i>Melanie Ehren &amp; Jaap Scheerens</i>	
Evidenzbasierte Referenzrahmen zur Schulqualität als Grundlage von Schulinspektion . . . . .	233

<i>Holger Gärtner</i>	
Zusammenhang von Schul- und Unterrichtsqualität und schulischen Rahmenbedingungen . . . . .	273

<i>Marcus Pietsch &amp; Timo Ehmke</i>	
Die Qualität des Unterrichts an SINUS-Grundschulen. Eine Programmevaluation mithilfe von Daten der Schulinspektion Hamburg . . . . .	295

<i>Klaudia Schulte &amp; Markus Lücken</i>	
Der Einfluss schulischer Prozesse auf die Lernentwicklung der Schülerinnen und Schüler an weiterführenden Schulen in Hamburg . . . . .	317

<i>Susanne Peters</i>	
Eltern als Stakeholder von Schule. Erkenntnisse über die Sichtweise von Eltern durch die Hamburger Schulinspektion. . . . .	341

### **Teil 4: Die Zukunft der Schulinspektion**

<i>Sabine Müller</i>	
Zukunft der externen Evaluation – Trends und Perspektiven in Deutschland. .	369

<i>Hans-Jürgen Kuhn</i>	
Rechtliche, strukturelle und politische Rahmenbedingungen für externe Evaluation in Deutschland. . . . .	385

*Martina Diedrich*

Der zweite Zyklus der Schulinspektion Hamburg: ein Ausblick. . . . . 419

*Martin Spiewak, Angela Hellberg, Claudia Lemke, Gerrit Petrich,  
Norbert Rosenboom, Mina Zulal*

Die Perspektive der Stakeholder: Ein Interview von Martin Spiewak . . . . . 437

Autorinnen und Autoren . . . . . 455





## Vorwort

Vor rund zehn Jahren wurden die ersten Schulinspektorate in Deutschland eingeführt. Als Teil einer veränderten Steuerungsstrategie, die die Qualitätssicherung und -entwicklung von Schulen ins Zentrum setzt, sollen sie die Qualität schulischer Prozesse evaluieren, prozessuale Mindeststandards in Schule und Unterricht sichern und darüber hinaus Schulentwicklung stimulieren.

Die Hamburger Schulinspektion ist keine Inspektion der allerersten Stunde, wurde sie doch erst im Jahr 2007 offiziell eingerichtet. Zu diesem Zeitpunkt waren in vielen anderen Bundesländern schulische Evaluatorinnen und Evaluatoren bereits zwei bis drei Jahre im Feld und hatten die unterschiedlichsten Verfahren entwickelt und verschiedene Konzepte erprobt. Von ihren vielfältigen Erfahrungen mit diesem in Deutschland dahin unbekannten Instrument konnte die Hamburger Schulinspektion profitieren.

Gleichwohl hatte man in Hamburg bereits seit der Jahrtausendwende erste Konzepte zur externen Prozessevaluation an Einzelschulen in Hamburg diskutiert und entwickelt. Den Impuls hierfür gaben insbesondere die Ergebnisse der Längsschnittstudie LAU (Aspekte der Lernausgangslage und der Lernentwicklung), die seit Mitte der 1990er Jahre regelmäßig durchgeführt wurde. Es vergingen jedoch noch mehrere Jahre, bis die erste Hamburger Schule tatsächlich durch ein Inspektionssteam evaluiert wurde. Seitdem bewegt sich die Schulinspektion im Hamburger Schulsystem stets im Spannungsfeld von Administration, Praxis und Wissenschaft und muss dabei ihren eigenen sowie den Ansprüchen der verschiedenen schulischen und außerschulischen Stakeholder gerecht werden.

In ihrem ersten Zyklus, der im Jahr 2007 begann und bis zum Jahr 2013 andauerte, inspizierte die Schulinspektion 375 Hamburger Schulen. Während dieser sechs Jahre nahmen etwa 10.000 Lehrerinnen und Lehrer, gut 36.000 Eltern, rund 92.000 Schülerinnen und Schüler sowie etwa 2.000 Vertreterinnen und Vertreter Hamburger Unternehmen an den schriftlichen Befragungen der Inspektion teil. Darüber hinaus wurden fast 30.000 Unterrichtssequenzen durch die Inspektorinnen und Inspektoren beobachtet und etwa 2.000 Interviews mit Schulleitungen, Eltern- und Schülerräten sowie Lehrerkollegien und weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der inspizierten Schulen, aber auch mit Vertreterinnen und Vertretern von Ausbildungsbetrieben geführt.

Die Stärke des vorliegenden Bandes ist es, so meinen wir, dass er der besonderen Stellung der Schulinspektion im Gesamtgefüge des Hamburger Bildungssystems Rechnung trägt, indem er Akteure aus den verschiedenen Bereichen und mit unterschiedlichen Perspektiven zu Wort kommen lässt. Ein Teil der Beiträge ist empirisch ausgerichtet und analysiert die Arbeit der Inspektion oder nutzt die im Rahmen der Schulinspektion Hamburg erhobenen Daten für weiterführende

Analysen zum Hamburger Schulsystem. Andere Beiträge wiederum setzen sich mit den Rahmenbedingungen, Grundlagen und Folgen von Schulinspektion auseinander oder widmen sich den Erfahrungen und Erwartungen einzelner Akteure und Akteursgruppen.

Wir bedanken uns herzlich bei allen Autorinnen und Autoren dieses Bandes für die kooperative, kollegiale und anregende Zusammenarbeit. Insbesondere haben wir uns darüber gefreut, dass die vielen Kolleginnen und Kollegen aus diversen Kontexten und Arbeitsfeldern umstandslos bereit waren, ihre Expertise in Form fundierter und kritischer Beiträge sowie Gutachten beizusteuern. Sehr glücklich sind wir vor allem auch darüber, dass sich die Vertreterinnen und Vertreter der schulischen Stakeholder aktiv in diese Publikation eingebracht haben.

In der Zusammenarbeit mit all diesen verschiedenen Personen ist uns deutlich geworden, dass es institutionen- und akteursübergreifend ein großes Interesse daran gibt, über gute Bildung in und für Hamburg ins Gespräch zu kommen und sie gemeinsam zu gestalten. Dafür bieten – nicht nur, aber auch – die Schulinspektion und ihre Ergebnisse konstruktive Gesprächsanlässe. In diesem Sinne wünschen wir Ihnen eine ertragreiche Lektüre!

Hamburg im Juni 2015

Marcus Pietsch, Barbara Scholand & Klaudia Schulte

# Rechtliche, strukturelle und politische Rahmenbedingungen für externe Evaluation in Deutschland

*Hans-Jürgen Kuhn*

## *Zusammenfassung*

*Vor mehr als zehn Jahren haben fast alle Länder damit begonnen, ein System einer standardisierten und systematischen externen Evaluation ihrer Schulen aufzubauen. Orientiert an landesspezifischen Orientierungsrahmen für Schulqualität werden damit sehr unterschiedliche Ziele verfolgt. Die Umsetzung dieser Konzeption ist in den Ländern sehr stark von den schulrechtlichen, strukturellen und bildungspolitischen Rahmenbedingungen beeinflusst. Trotz großer Gemeinsamkeiten im Vorgehen, in den eingesetzten Methoden und Instrumenten unterscheiden sich die Länder inzwischen zum Teil erheblich, wenn man die Rahmenbedingungen betrachtet, in die die Strategie der externen Evaluation eingebettet ist. Der Beitrag analysiert diese Rahmenbedingungen und zeigt an Beispielen auch die Konsequenzen, die getroffene Grundsatzentscheidungen für Wirkungen und Wirksamkeit dieses neuen Instruments haben. Dabei wird deutlich, dass vor allem die personelle Ausstattung, die fachlichen Qualifikationen des eingesetzten Personals und das Verhältnis der Evaluatoren zur operativen Schulaufsicht eine Schlüsselrolle bei der Weiterentwicklung des Gesamtsystems einnehmen. Es wird auch deutlich, dass die Kultusministerkonferenz im Rahmen ihrer Überlegungen zur Weiterentwicklung der Gesamtstrategie des Bildungsmonitorings vor der Frage steht, wie sie dieses relativ neue Instrument der Schulevaluation in eine produktive Beziehung zu den bundesweit festgeschriebenen Verfahren der standardisierten Leistungsmessungen bringt.*

Die im Jahr 2015 existierenden Verfahren externer Evaluation von Schulen in den deutschen Ländern sind das Ergebnis eines seit zehn Jahren andauernden Entwicklungs- und Gestaltungsprozesses. Ausgelöst durch politische Diskussionen über die Qualität von Schule und Unterricht, die im Nachgang zur ersten PISA-Studie 2000 (vor allem nach der Veröffentlichung des PISA Ländervergleichs im Juni 2002) eine deutliche Dynamik entwickelten, haben die politisch Verantwortlichen für Bildungspolitik in den Ländern mit dem Aufbau einer systematischen, standardisierten externen Evaluation begonnen. Vor dem Hintergrund der jeweiligen landesspezifischen Strategie zur Qualitätssicherung und -entwicklung wurden bildungspolitisch durchaus unterschiedlich akzentuierte Rahmenbedingungen festgelegt, in denen sich die Akteure entwickeln konnten. Dies betraf wesentlich die schulrechtliche

Einordnung und Absicherung dieses Instruments der neuen Steuerung, die institutionelle Abgrenzung zu anderen bereits tätigen Akteuren (z. B. der Schulaufsicht) und die personelle Ausstattung. Vor allem auf diesem Gebiet wurden in den letzten zehn Jahren sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen gesetzt, die nicht ohne Konsequenzen für die Güte, Akzeptanz und Entwicklungsperspektiven der externen Evaluation geblieben sind.

Während die einmal geschaffenen strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen ein gewisses Beharrungsvermögen besitzen und über die Jahre eine Eigendynamik entfalten, können die alle vier bis fünf Jahre wechselnden politischen Konstellationen nach Landtagswahlen Veränderungen bewirken, die die Existenzberechtigung des neuen Instruments, seine Zielsetzung, Auftragslage und personelle Ausstattung erheblich erschüttern und verändern. Im Folgenden wird daher nach einer Darstellung der gegenwärtigen Vielfalt der Ausgestaltung der externen Evaluation der Frage nach den absehbaren Veränderungsprozessen nachgegangen. Dabei wird auch die Rolle der KMK behandelt, die sich, anders als auf dem Gebiet des Bildungsmonitorings durch empirisch fundierte Leistungsvergleiche auf unterschiedlichen Ebenen, bisher eher randständig mit dem Instrument der externen Evaluation beschäftigt hat.

## 1. Definition, Zielsetzung und erreichter Sachstand externer Evaluation von Schulen in Deutschland

Es gibt vielfältige Versuche, die mit der externen Evaluation verfolgten Ziele zu beschreiben und zu bündeln (vgl. z. B. Brägger et al. 2005; Burkard 2005; Maritzen 2007; Rürup 2008). Dabei gelingt es vor allem Landwehr (2011), die verschiedenen Hauptfunktionen systematisch voneinander abzugrenzen:

- *Katalysefunktion:* Schulevaluation erhebt den Anspruch, die Schulentwicklung zu befördern, indem sie durch die Rückmeldung eines umfassenden, datengestützten Qualitätsprofils Handlungsfelder identifiziert und nächste Entwicklungsschritte aufzeigt. Durch den Evaluationsbericht kann und soll der inner-schulische Diskussions- und Entwicklungsprozess stimuliert werden.
- *Rechenschaftsfunktion:* Schulevaluation leistet einen Beitrag zur staatlichen Gewährleistung, indem schulische Qualität gegenüber den beteiligten Akteuren, der Schulöffentlichkeit und den verantwortlich Steuernden sichtbar gemacht und so (Mindest-)Standards gesichert werden.
- *Normendurchsetzungsfunktion:* Die in den Referenz- oder im Orientierungsrahmen kodierten normativen Erwartungen an schulische Qualität werden in den Schulen vor allem mit Blick auf eine anstehende Evaluation intensiv verarbeitet und so aktiv aufgenommen.

- *Erkenntnisfunktion*: Schulevaluation leistet einen Beitrag zum Bildungsmonitoring, indem sie die einzelschulischen Befunde zu Aussagen über die Qualität des Gesamtsystems verdichtet und Steuerungserfordernisse offenlegt. Diese können dann Grundlage für Entscheidungen zur Weiterentwicklung des Schulsystems sein.

Externe Evaluationen zielen mit den drei ersten Zielen vorrangig auf die Ebene der Einzelschule, die vierte Zielsetzung bedient den Informationsbedarf auf der Ebene des Gesamtsystems. Ausgehend von den allgemeinen Ansätzen zur Schulentwicklung soll die externe Evaluation einen ergänzenden Beitrag dazu leisten, die Handlungskoordination der Akteure zu stimulieren und zu verbessern; das Wissen über die eigene Organisation soll erweitert werden um Ebenen, die der Schule selbst kaum zugänglich sind (blinde Flecken).

Die Umsetzung dieser Ziele ist in unterschiedlichen institutionellen Formen möglich:

- Im *Netzwerkmodell* kooperieren fallbezogen Evaluatoren, die im Hauptamt andere Funktionen im System haben (z. B. Schulleitungen, Schulaufsicht, Schulberater). Dieses Modell wurde in Schleswig-Holstein bis 2009 praktiziert und dann eingestellt.
- Im *Expertenmodell* kommt es ebenfalls zu einer fallbezogenen Kooperation von systemexternen Evaluatoren auf Werkvertragsbasis. Teilweise wird dies auch mit einer Auftragsvergabe des gesamten Prozesses an ein wissenschaftliches Institut kombiniert. Dieser Weg wurde bisher lediglich in Bremen erprobt und wird im zweiten Durchgang nicht mehr praktiziert.
- Beim *Inspektorenmodell* werden die externen Evaluationen durch einen festen Stamm von meist hauptamtlichen Personen in einer eigenen staatlichen Einrichtung oder Teilorganisation durchgeführt. Die Evaluatoren sind Landesbeschäftigte mit speziellen Kenntnissen, die sie speziell für diese Aufgabe zusätzlich erworben haben.

Das Inspektorenmodell bildet in fast allen Ländern bisher die Grundform der externen Evaluation und lässt sich auch klar abgrenzen zu anderen Formen der externen Evaluation, wie sie mit den Begriffen *Peer Review* oder *Critical Friends* beschrieben werden (vgl. Buhren & Düring 2008).

Der Begriff des „kritischen Freundes“ spiegelt nach Gieske-Roland (2015, S. 109) die Balance zwischen partnerschaftlicher und gleichzeitig im positiven Sinne kritischer Haltung wider, die die Peers gegenüber der fallgebenden Schule vertreten sollen, und impliziert, dass das Verhältnis zwischen Peers und besuchter Schule auf Freiwilligkeit, nicht auf einem formalen Kontrollverhältnis beruht. Die Peers sollen in der Regel aus einem ähnlichen Umfeld stammen, z. B. Lehrkräfte der

gleichen Schulform oder von benachbarten Schulen. Es wird keine Rechenschaft nach außen abgelegt, sondern die Ergebnisse sollen im Sinne des „Impulsegebens“ innerschulische Prozesse und Entwicklungen unterstützen.

Dagegen ist externe Evaluation im oben definierten Verständnis nach Stryck (2014) ein unbequemer Akteur

„der eigenen Professionalität wegen – distanziert und analytisch, sie versucht die Daten und Informationen, die sie sammelt und herstellt, nach einem eigenen Indikatorensystem zu ordnen. Lehrende Angehörige der Schule sind dagegen in ihre eigene Geschichte eingebunden (also nicht distanziert), sind ein Teil des Geschehens, greifen insofern auch immer bevorzugt auf (individuelle) Erfahrungen (und eben nicht auf Daten) zurück, wenn sie ihren Unterricht reflektieren sollen – sie konstituieren systematisch eine andere Wirklichkeit des Unterrichtsgeschehens.“ (ebd., S. 8)

Ab 2004 haben die Länder begonnen, flächendeckend die externe Evaluation einzuführen. Vierzehn Länder haben inzwischen einen ersten Besuch in fast allen öffentlichen Schulen abgeschlossen und ausgewertet. Dabei sind bis Ende 2014 ca. 21.000 Schulen zum ersten Mal extern evaluiert worden<sup>1</sup> und durch einen umfassenden schriftlichen Bericht über die wahrgenommenen Stärken und Schwächen in ausgewählten Dimensionen von Schul- und Unterrichtsqualität informiert worden. Im Rahmen einer zweiten Schulevaluation sind bis Ende November 2014 ca. 4.500 Schulen erneut evaluiert worden. Vorzeitig abgebrochen wurde das Verfahren 2009 in Schleswig-Holstein (EVIT) und NRW hat aufgrund von jahrelangen personellen Engpässen erst ca. 65 % seiner Schulen ein erstes Mal evaluiert. Schulen in freier Trägerschaft werden bisher durch die Schulevaluatoren der Länder nur in Ausnahmefällen auf eigenen Wunsch besucht. Insbesondere die evangelische und katholische Kirche haben für die von ihnen getragenen Schulen in den letzten Jahren eigene Qualitätssysteme mit externen Schulbesuchen entwickelt.

Noch nie wurde so viel Unterricht besucht und analysiert wie im Rahmen der externen Evaluationen. So haben die Berliner Schulinspektorinnen und Schulinspektoren im Rahmen der Besuche von ca. 700 Schulen im ersten Durchgang den Unterricht von über 30.000 Stunden bewertet. Eine Quelle von Erkenntnissen, wie sie mit dem vorhandenen schulaufsichtlichen Personal nie hätte erlangt werden können.

In zwölf Ländern findet inzwischen der zweite Evaluationsdurchlauf statt, mindestens vier Länder (Berlin, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz) entwickeln bereits die konzeptionellen Eckpunkte für einen dritten Zyklus ab Sommer 2016.

Fast alle Länder haben im ersten Durchgang nach dem Modell einer *standardisierten Vollinspektion* gearbeitet. Dabei werden weitgehend schulformunabhängig für alle Schulen die gleichen Qualitätsmerkmale untersucht. Im zweiten Durchgang

---

1 Die Zahl ergibt sich aus den in 15 Ländern durch den Autor abgefragten Fallzahlen.

haben einige Länder dieses Vorgehen aufgrund der Erfahrungen fachlich weiterentwickelt, das Grundmodell aber (auch zur Sicherung der Anschlussfähigkeit beider Durchgänge) als *modifizierte Vollinspektion* beibehalten. In einigen Ländern ist man auf der Basis des Feedbacks der Schulen dazu übergegangen, eine sogenannte Fokus-Evaluation durchzuführen, bei der den Schulen auch die Möglichkeit eingeräumt wird, aus einem Angebot unterschiedlicher Module eigene Themen auszuwählen.

## 2. Gemeinsamkeiten und Differenzen der Länder zu ausgewählten Rahmenbedingungen

### 2.1 Schulrechtliche Einordnung in den Ländern

Eine Analyse der Schulgesetze der Länder (Stand November 2014) zeigt, dass in den letzten Jahren in allen Ländern (bis auf Schleswig-Holstein) neue Paragraphen oder Ergänzungen zu bestehenden Paragraphen in die Schulgesetze aufgenommen wurden, die den Bereich der Qualitätsentwicklung und -sicherung auch gesetzlich normieren. Dabei ist in fast allen Ländern im Schulgesetz eine Verpflichtung der Schulen zur Durchführung von Maßnahmen der internen Evaluation (auch Selbst-evaluation genannt) sowie die Teilnahme an externen Evaluationen/Fremdevaluationen festgelegt.

Der Grad der Festlegungen bezüglich der Verpflichtung zur internen Evaluation ist dabei unterschiedlich konkret definiert. Schleswig-Holstein und Berlin markieren dabei die Pole der Festlegungen. So ist im Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz vom 24. Januar 2007 im §3, Abs. 1 *Selbstverwaltung der Schule* lediglich die Überprüfung eines selbstverfassten Schulprogramms festgelegt:

(1) Die Schulen sind im Rahmen der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften selbständig in der Durchführung des Auftrages der Schule und in der Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten. Die einzelne Schule gibt sich zur Ausgestaltung ihrer pädagogischen Arbeit und des Schullebens ein Schulprogramm, das sie der Schulaufsichtsbehörde vorlegt. Vor der Beschlussfassung ist der Schulträger zu hören. Das Schulprogramm ist von der Schulkonferenz in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

In Schulgesetz von Berlin vom 26. Januar 2004 heißt es dagegen im §9, Abs. 2 *Qualitätssicherung und Evaluation* sehr konkret:

(2) 1. Die interne Evaluation obliegt der einzelnen Schule und wird von Personen vorgenommen, die der Schule angehören. 2. Bei der Konzeption, Durchführung und Auswertung kann sich die Schule Dritter bedienen. 3. Für die Bereiche und Gegenstände der



internen Evaluation sind von der Schule Evaluationskriterien und Qualitätsmerkmale zu entwickeln und anzuwenden. 4. Die Schulkonferenz beschließt auf Vorschlag der Gesamtkonferenz der Lehrkräfte ein Evaluationsprogramm für die Schule. 5. Die Verantwortung für die interne Evaluation hat die Schulleiterin oder der Schulleiter. 6. Die Schule legt der Schulkonferenz und der Schulaufsichtsbehörde einen schriftlichen Evaluationsbericht vor.

Ähnlich differenziert wie bei der schulgesetzlichen Absicherung der internen Evaluation verhält es sich bei der externen Evaluation. Betrachtet man die Vielfalt der in den Schulgesetzen der Länder gewählten Bezeichnungen für die externe Evaluation, fällt auf, dass nur in vier Ländern (Hamburg, Niedersachsen, Hessen und Sachsen-Anhalt) der Begriff „Schulinspektion“ benutzt wird. In acht Ländern wird das Verfahren als „Externe Evaluation“ bzw. in Baden-Württemberg als „Fremdevaluation“ bezeichnet. Brandenburg hat sich für den Begriff „Schulvisitation“ entschieden, um eine klare Abgrenzung zum in der DDR bestehenden flächendeckenden System einer fachlichen und politischen Kontrolle herzustellen, die durch ca. 800 hauptberufliche Bezirks- und Kreisschulinspektoren ausgeübt wurde (vgl. Geißler 2008). Auch die anderen ostdeutschen Länder haben durch die Verwendung des Begriffs „Externe Evaluation“ eine abgrenzende Bezeichnung zum Inspektionsbegriff gewählt. In Nordrhein-Westfalen wird der Begriff „Qualitätsanalyse“ verwendet und das Modell „Evaluation im Team/EVIT“ aus Schleswig-Holstein ist 2009 ersatzlos eingestellt worden.

Mit den gesetzlichen Festlegungen hat die externe Evaluation als neues Instrument der Qualitätssicherung in 15 Ländern eine gewisse Stabilität erhalten, da die gesetzliche Verankerung durch Parlamente im Rahmen der Schulgesetzgebung auch als Signal für Dauerhaftigkeit interpretiert werden kann. Dies schließt allerdings, wie am Beispiel Schleswig-Holsteins sichtbar wurde, nicht aus, dass es nach einer Landtagswahl auch zur Abschaffung der externen Evaluation kommen kann, wenn neue Regierungsparteien die Notwendigkeit dieses Instrument grundsätzlich infrage stellen.

Die Analyse der einschlägigen Paragraphen der Schulgesetze, in denen die externe Evaluation beschrieben wird, zeigt eine erhebliche Varianz zwischen den Ländern bezüglich der Regelungsbereiche im Gesetz. Während in einzelnen Ländern die Ziele der externen Evaluation genauer beschrieben werden – z. B.: „Die Qualität schulischer Arbeit zu sichern und zu verbessern“ (Bayern); „Die Schulvisitation unterstützt die Qualitätsentwicklung der Schule durch regelmäßige systematische Schulbesuche“ (Brandenburg); „Die externe Evaluation dient dazu, die Standards, die für die Schulen gelten, zu sichern, die Entwicklung und Fortschreibung der Schulprogramme zu unterstützen, Erkenntnisse über den Stand und die Qualität von Unterricht und Erziehung, Schulorganisation und Schulleben zu liefern sowie die Gleichwertigkeit, Durchgängigkeit und Durchlässigkeit des schulischen Bil-

dungsangebots zu gewährleisten“ (Berlin) –, wird in Gesetzen anderer Länder eher die Unabhängigkeit der eingesetzten Evaluatoren betont – z. B.: „Schulinspektoren und Schulinspektoren sind in der Bewertung der Qualität einzelner Schulen an Weisungen nicht gebunden“ (Hamburg) oder: „Sie sind hinsichtlich ihrer Feststellungen bei der Durchführung der Qualitätsanalyse und deren Beurteilung an Weisungen nicht gebunden“ (Nordrhein-Westfalen).

Weitere gesetzliche Normierungen, die einzelne Länder vorgenommen haben, beziehen sich auf die Festlegung, dass Schulen und Schulaufsicht auf der Grundlage der Ergebnisse der externen Evaluation Zielvereinbarungen treffen (z. B. Bayern, Thüringen), regeln die Möglichkeit des Systemmonitorings mit Evaluationsdaten und verpflichten sich zu Bildungsberichten, in denen auch die Ergebnisse der externen Evaluation landesweit ausgewertet werden, oder legen fest, wer Empfänger der Ergebnisberichte der Einzelschule sein darf.

Wo im Gesetz eher knappe Ausführungen zum Gegenstand gemacht werden, gibt es oft die Ermächtigung für Rechtsverordnungen oder ergänzende Verwaltungsvorschriften, in denen weitere Präzisierungen vorgenommen werden. Es bleibt offen, ob das, was gesetzlich geregelt sein muss oder untergesetzlich entschieden werden darf, dauerhaft in der aktuellen Beliebigkeit erhalten bleibt oder ob die einsetzende Tendenz, Ergebnisberichte der Einzelschulen zu veröffentlichen, zu Konflikten führt, die eine präzisere gesetzliche Normierung erfordern.

Insgesamt lassen viele Schulgesetze den Eindruck entstehen, dass hinter der in den letzten zehn Jahren erfolgten additiven Aufnahme neuer Instrumente der Qualitätsentwicklung, wie die Verpflichtung der Schulen zum Erstellen von Schulprogrammen, Verpflichtungen zur Selbst- und Fremdevaluation und die oft gleichzeitig angestrebte erweiterte Selbstständigkeit der Einzelschule, kein stimmiges Gesamtkonzept steht. Insofern ist Avenarius (2006) zuzustimmen, wenn er das ergänzte Niedersächsische Schulgesetz vom Sommer 2006 kritisch kommentiert und feststellt:

„Wie die Niedersächsische Schulinspektion ihrerseits externe Evaluationen handhabt, nach welchen Kriterien sie die Qualität pädagogischer Arbeit letztlich bewertet: Das geht aus dem Schulgesetz nicht hervor. Das Gesetz lässt der Schulinspektion in ihren Aktivitäten freien Lauf. Sie kann die Interna der Schulen nach einem ihnen aufgezwungenen Raster durchleuchten und bewerten. [...] Das Niedersächsische Schulgesetz in der durch das Gesetz zur Einführung der Eigenverantwortlichen Schule geänderten Fassung enthält kaum vereinbare Ziele: Es strebt die Stärkung der Eigenständigkeit der Schule an, unterwirft die Schule aber zugleich einer ins Belieben der Schulinspektion gestellten unbegrenzten Qualitätskontrolle. Es soll die schulische Qualität verbessern, lässt aber Kriterien vermissen, an denen sich Schulen, Schulaufsicht und Schulinspektion im Bemühen um Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung orientieren könnten.“ (ebd., o. S.)

Es wäre ein Gewinn für die weitere Diskussion, wenn es den Schulrechtsexperten der Länder gelänge, einen Konsens über die Sachverhalte zu erreichen, die entsprechend der Wesentlichkeitstheorie einer gesetzlichen Regelung bedürfen.

## 2.2 Umgang mit den Ergebnissen

### 2.2.1 *Wer erhält die Schulberichte?*

Obwohl bereits durch die Ankündigung und Vorbereitung einer externen Evaluation in Schulen sinnvolle Aktivitäten angestoßen werden, soll das Abschlussprodukt, der Schulbericht, den entscheidenden Entwicklungsimpuls auslösen. Inhalt, Umfang, Struktur und Detaillierungsgrad sind daher in allen Ländern immer wieder Gegenstand von Überarbeitung und Weiterentwicklung.

Ebenso relevant ist allerdings auch, wer den Bericht und damit die Chance erhält, gestützt auf den Inhalt und die Befunde Konsequenzen abzuleiten oder einzufordern. Zwar ist die Schule immer der wichtigste Adressat des Berichts, allerdings ist damit noch nicht geklärt, ob nur die Schulleitung den vollständigen Bericht erhält oder ob auch Eltern, Lehrkräfte und Schüler (alle oder nur die gewählten Gremienvertreter?) Gelegenheit erhalten, den gesamten Bericht einzusehen.

Externe Evaluationen zielen als vom Land extern gesetzter Steuerungsimpuls auf die einzelne Schule als Handlungseinheit. In der Regel erhält aber auch die für die jeweilige Schule zuständige Schulaufsichtsbehörde den Bericht direkt oder kann ihn von der Schule anfordern. Schließlich soll sie dafür Sorge tragen, dass durch eine intensive Auswertung des Berichts oder durch den Abschluss von Zielvereinbarungen mit der Schulaufsicht Konsequenzen erfolgen und mögliche Schwächen der Schule bearbeitet werden.

Angesichts der verfassungsrechtlich festgelegten Aufgabenteilung, wonach in Deutschland in der Regel der kommunale Schulträger für die Errichtung, Unterhaltung und Verwaltung der Schulen verantwortlich ist und die Sachkosten trägt und das Land die Personalkosten für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen, ist nicht zwingend davon auszugehen, dass der Schulträger an der externen Evaluation beteiligt wird oder am Ende auch den vollständigen Bericht erhält. Dies ist tatsächlich auch eher die Ausnahme. Häufig wird er lediglich im Rahmen von Vorabbefragungen oder bei Schulrundgängen einbezogen und erhält nur Auszüge des Berichts, die sich mit den räumlichen Gegebenheiten oder anderen Fragen beschäftigen, bei denen der Schulträger eine unmittelbare Zuständigkeit hat. Angesichts der Tatsache, dass Schulen Teil der örtlichen Gemeinschaft sind und als weicher Standortfaktor von vielen Schulträgern geschätzt und unterstützt werden, läge es nahe, auch dem Schulträger die Ergebnisse der externen Evaluation „seiner“ Schulen zur Verfügung zu stellen. Dies bedarf jedoch einer konkreten normativen Regelung

im Schulgesetz oder einer Rechtsverordnung bei entsprechender Ermächtigung. Tatsächlich haben etliche Länder die vollständige Weitergabe der Schulberichte an die Schulträger schulgesetzlich ausgeschlossen.

Obwohl inzwischen in vielen Ländern Versuche unternommen werden, im Rahmen von „Bildungslandschaften“ die verschiedenen Institutionen in vertikaler und horizontaler Ebene zusammenzubringen und zu einem gemeinsam koordinierten Vorgehen anzuhalten, wird im Umgang mit Evaluationsberichten von Schulen innerhalb der zuständigen Bildungsministerien noch häufig von einer starren Trennung in innere und äußere Schulangelegenheiten ausgegangen und das Thema Schulqualität klar zur Seite der inneren Schulangelegenheiten gerechnet.

Dies entspricht jedoch keinesfalls mehr den Vorstellungen der kommunalen Schulträger, wie zuletzt in einer länderübergreifenden empirischen Studie im Rahmen des BMBF-Projekts „Schulinspektion als Steuerungsimpuls zur Schulentwicklung und seine Realisierungsbedingungen auf einzelschulischer Ebene“ in 52 qualitativen Experteninterviews erhoben wurde (vgl. Brüsemeister et al. 2009). Als ein Ergebnis dieser Studie kann nach Preuß (2013) festgestellt werden, „dass der Schulträger im Kontext von Schulinspektion gerne ein echter ‚Mitspieler‘ wäre und für ihn die Frage nach dem Steuerungseinfluss eine Grundsatzfrage ist. Faktisch sieht er sich jedoch nicht angeschlossen und in einer Rolle als Außenbeobachter am Rande des Geschehens.“ (ebd., S. 167)

In ähnlicher Weise hat der Deutsche Städtetag dies im Rahmen seiner „Münchener Erklärung“ formuliert: „Die Länder sollten dem kommunalen Engagement durch erweiterte schulgesetzlich geregelte Kompetenzzuweisungen Rechnung tragen. Hierzu gehört insbesondere die Mitgestaltung bei der inneren Schulentwicklung, [...]“ (Deutscher Städtetag 2012, S. 3).

Für eine künftig bessere Nutzung der Potenziale der externen Evaluation wäre es sehr sinnvoll, den Schulträger in seinem „Steuerungseinfluss“ aufzuwerten, indem er grundsätzlich den vollständigen Evaluationsbericht erhält. Zu zahlreich sind inzwischen die Anforderungen an Schulen und die daraus resultierenden Verflechtungen mit anderen kommunalen Institutionen und Partnern, die u. a. durch den forcierten Ausbau von Ganztagsangeboten ständig weiter zunehmen. Unterschiedliche Zuständigkeiten für das ergänzende pädagogische und nicht-pädagogische Personal, Kooperationen mit Jugendhilfeträgern und erweiterte Eigenverantwortlichkeit der Schulen machen es erforderlich, bei der Ausgestaltung der regionalen Bildungs- und Verantwortungsgemeinschaften die Ergebnisse der externen Evaluation breiter zu kommunizieren und so die Chancen für evaluationsgestützte Schulentwicklung unter Einbeziehung der Schulträger zu erhöhen.

### 2.2.2 *Entwicklungsappell oder Sanktionsstrategie?*

Vergleicht man die vorliegenden Erfahrungen im deutschsprachigen Raum zum Umgang mit externen Evaluationsergebnissen bzw. zur Akzeptanz der Verfahren mit denen aus angelsächsischen Studien (vgl. Böhm-Kasper & Selders 2013) fällt auf, dass die Akzeptanz der Verfahren unabhängig von landesspezifischen Ausprägungen in Deutschland insgesamt relativ hoch ausfällt, während in angelsächsischen Studien eher die Belastungen und der Kontrollaspekt thematisiert werden. Tatsächlich versteht sich die externe Evaluation in Deutschland vor allem als Dienstleistung gegenüber den Schulen, um mit transparenten und standardisierten Methoden Informationen zu Stärken und Schwächen zu liefern. Sie setzt damit auf Schulentwicklung durch Einsicht als Handlungsoption und vermeidet alles, was als negative Sanktion verstanden werden könnte. Dem dienen auch Regelungen, wonach die Evaluatoren ausdrücklich im inneren Dienstbetrieb einer Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Auch wird oft sichergestellt, dass die Mitglieder der externen Evaluation nicht gleichzeitig oder kurz zuvor noch schulaufsichtliche Aufgaben gegenüber den untersuchten Schulen wahrnehmen. Lediglich die in einigen Ländern praktizierte Form von „Nachinspektionen“ bei Schulen, die definierte Standards nicht erreicht haben und als Schulen mit erheblichem Entwicklungsbedarf gelten, kann in Ansätzen als Sanktion verstanden werden. Schließlich müssen in diesen Fällen Schule und Schulaufsicht verbindliche Zielvereinbarungen abschließen, in denen konkrete Entwicklungsarbeiten verabredet werden. Aber auch in Ländern, die diese Vorgehensweise praktizieren, besteht eine grundsätzlich positive Wahrnehmung der externen Evaluation.

Demgegenüber setzen angelsächsische Inspektionssysteme stärker auf Transparenz durch die Veröffentlichung von Inspektions- und Leistungsdaten und verstehen ihren Auftrag stärker kontrollierend. In der Folge schlechter Schulergebnisse kann dies zu massiven Eingriffen in die Autonomie der Schulträger und Schulleitung führen, die vom Austausch des Leitungspersonals bis zur Schließung der Schule reichen kann. Während deutsche Schulen nach schwachen externen Evaluationsergebnissen (z. T. vergeblich) auf Unterstützung hoffen, besteht in anderen Ländern eher die Sorge vor Sanktionen.

Während für den ersten Durchgang einer Inspektion in allen Ländern Konsens darüber bestand, dass der Schulbericht nicht öffentlich publiziert wird, werden im zweiten Durchgang in Berlin, Brandenburg und Hamburg die Schulberichte ganz oder nur geringfügig gekürzt auf öffentlich zugänglichen Internetplattformen („Schulporträt“) nach einer Frist von zwei bis sechs Monaten veröffentlicht. Rankinglisten werden allerdings weiterhin ausgeschlossen und könnten nur durch aufwendige Analysen der veröffentlichten Evaluationsberichte ggf. durch Medienvertreter selbst erzeugt werden.

Im Vorfeld der bildungspolitischen Entscheidung einzelner Länder, die Veröffentlichung der Berichte vorzunehmen, hat es vonseiten der Schüler- und Elternvertreter verstärkten Druck gegeben, durch eine Veröffentlichung vollständige Transparenz für alle an Schule Interessierten herzustellen. Als Argument wurde dabei auch die Hoffnung geäußert, nur so würden Schulleitungen vor allem bei kritischen Schulrückmeldungen gezwungen sein, auch zu reagieren und Probleme tatsächlich zu bearbeiten. Das Argument, der Erfolg der externen Evaluation hänge davon ab, dass die Schulen darauf vertrauen können, dass sich aus dem Untersuchungsergebnis für sie keine Nachteile ergeben, wird von Elternvertretern durchaus kritisch gesehen. Vor allem aufseiten der Schulen hat es dagegen Befürchtungen gegeben, mit der Öffentlichkeit der Ergebnisse würde das Instrument seine Funktion erheblich verändern und es wäre mit unerwünschten Nebenfolgen zu rechnen (z. B. „*Window Dressing*“).

Anders als befürchtet, gibt es bisher keinerlei Anzeichen, dass die Veröffentlichung mit unerwünschten Nebenfolgen verbunden ist. Ob das tatsächlich so ist und auch dauerhaft so bleibt, ist bisher wissenschaftlich nicht untersucht und methodisch auch nur schwer zu erfassen. Das mediale Interesse blieb letztlich gering, aufgrund der Ungleichzeitigkeit des Erscheinens der Berichte wurden bisher auch keine Rankings erstellt und veröffentlicht. Ob die interessierte Öffentlichkeit die nun gegebene Möglichkeit, sich umfassender über wesentliche Qualitätsparameter einer Schule zu informieren, auch tatsächlich nutzt, bleibt allerdings ebenfalls mangels geeigneter Erhebungsmöglichkeiten unklar. Da aufgrund des zunehmenden Drucks auf die Bildungsadministration durch gesetzliche Vorgaben (Informationsfreiheitsgesetzgebung) ohnehin immer mehr einzelschulbezogene Daten veröffentlicht werden müssen, werden weitere Länder diesem Beispiel vermutlich folgen. Ein Schritt in diesem Sinne muss allerdings gut kommuniziert werden und die Bedeutung der dahinterstehenden Transparenzerwartungen der Öffentlichkeit positiv aufnehmen und sich damit gegen ein fehlgeleitetes Marktverständnis von Schulqualität abgrenzen.

### 2.2.3 Externe Evaluation und Datenschutz

Das in den letzten Jahren stark gewachsene Interesse der Öffentlichkeit an Informationen zur Qualität von Einzelschulen ist nicht nur vor dem Hintergrund der Eltern verständlich, die bei der Wahl der Schule im Rahmen der Einschulung oder der Übergangsentscheidungen nach Klasse 4 bzw. 6 Informationen suchen, um für ihr Kind die „richtige“ Schule zu finden. Dieses Informationsinteresse muss allerdings in Einklang gebracht werden mit dem Recht der betroffenen Schülerinnen und Schüler, Lehrkräfte, Schulleiterinnen und Schulleiter auf informationelle Selbstbestimmung. Ergebnisse von Jahrgangstests (z. B. VERA 3 oder 8), Abschlussprü-

fungen am Ende der Jahrgangsstufe 10, aber auch Berichte der externen Evaluation lassen nicht nur Rück- und Fehlschlüsse auf den Unterricht einer Schule zu, sondern u. U. auch auf die Arbeit einzelner Lehrkräfte oder die Arbeit des Schulleiters oder der Schulleiterin.

Damit ergeben sich etliche datenschutzrelevante Fragestellungen:

- Ist die Erhebung von Werturteilen über Lehrkräfte und Schulleiterinnen und Schulleiter überhaupt rechtmäßig?
- Kann ausgeschlossen werden, dass die zur Evaluation erhobenen Daten nicht für eine dienstliche Beurteilung zweckentfremdet werden?
- Wie ist die Verwendung der im Rahmen der Evaluation gewonnenen, auch personenbezogenen Daten geregelt?
- Haben schulische Gremien oder die gesamte Schulöffentlichkeit ein Recht darauf, die Berichte zu lesen?
- Dürfen externe Evaluationsberichte ganz oder teilweise veröffentlicht werden?

In den Schulgesetzen der Länder sind diese Fragen teilweise rechtlich geklärt, teilweise greifen für Einzelaspekte aber auch die sich in Deutschland ausbreitenden Informationsfreiheitsgesetze. Einige bereits vorliegende Entscheidungen von Verwaltungsgerichten (vgl. Dix 2011) stützen das Vorgehen der Länder, dass z. B. die Erörterung eines Schulinspektionsberichtes, in dem eine Schulleiterin kritisch bewertet wird, in der Schulkonferenz von dieser hingenommen werden müsse.

Für die Veröffentlichung der Berichte sind die Länder unterschiedliche Wege gegangen. In Bayern und Brandenburg ist geregelt, dass die personenbezogenen Informationen zur Schulleitung aus dem Inspektionsbericht vor der Veröffentlichung zu entfernen sind (Bayern) oder nur mit Zustimmung der Schulleiterin oder des Schulleiters veröffentlicht werden dürfen (Brandenburg). Allerdings ist Dix zuzustimmen, der bedauernd feststellt, dass dies aber zu einem Transparenzverlust in einem wesentlichen Bereich führt (vgl. Dix 2011, S. 39), und ergänzend anmerkt: „Wo Schulen Qualitätsprobleme haben, lassen diese sich nicht durch überzogene Geheimhaltung im Sinne eines ‚Schonraums Schule‘ lösen.“ ebd., S. 41)

## 2.3 Schulevaluator als Beruf oder Durchgangsstadium?

Eine externe Evaluation ist nur so gut

- wie die Daten, die ihr zweckgebunden zur Verfügung stehen,
- wie deren strukturierte, zeitgerechte und kriterienorientierte Aufbereitung,



- wie die Verknüpfung, die ihr zwischen qualitätsrelevanten Datenbeständen gelingt,
- wie die Standards empirischer Prüfung, die sie auf die eigenen Verfahren anwendet, und
- wie die Professionalität der Personen, die die Evaluation durchführen.

Bezüglich der Beurteilung der Professionalität der mit der Durchführung von externen Evaluationen beauftragten Personen ist es wichtig, eine Trennung zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung vorzunehmen. Während die Akzeptanz der Evaluatoren bei Schulleitungsmitgliedern und Lehrkräften der besuchten Schulen vor allem davon abhängt, ob diese über hinreichend lange Berufserfahrungen als Pädagogen verfügen (nach Möglichkeit auch in der Schulform der besuchten Schule) und welchen Status in Bezug auf Nähe zur Schulaufsicht bzw. Dienstbehörde sie besitzen, spielen für die Evaluatoren zur Einschätzung der eigenen Kompetenz noch andere Aspekte wie die Beherrschung der Anwendung methodischer Kompetenzen oder „Erfahrungen im Evaluationsgeschäft“ eine große Rolle. Diese wiederum sind zum Teil in Abhängigkeit von Rahmenbedingungen für den Arbeitsplatz „Schulevaluator/-in“ zu sehen, die wesentlich durch bildungspolitische Entscheidungen der Länder festgelegt werden.

Obwohl es seit fast zehn Jahren mehrere hundert Personen in Deutschland gibt, die sich überwiegend oder ausschließlich mit der externen Evaluation von Schulen beschäftigen, handelt es sich um eine Personengruppe, über die wenig systematisch erhobene Informationen vorliegen. Anders als für Lehrkräfte und Schulleitungsmitglieder sowie teilweise auch für Schulrätinnen und Schulräte, gibt es in fast keinem Land einheitliche, schriftlich fixierte und durch entsprechende Regelungen im Beamten-, Besoldungs- oder Laufbahnrecht kodifizierte Festlegungen darüber, wie man Schulevaluator/-in wird, unter welchen Rahmenbedingungen man diese Aufgabe bearbeitet, wie man dafür bezahlt wird und welche weiteren Verwendungsmöglichkeiten es beim Ausscheiden aus dieser Funktion gibt.

Mit dem Beginn der flächendeckenden Einführung der externen Evaluation ab 2005 war dies auch kaum zu leisten; mangels Erfahrungen behalf man sich mit unterschiedlichen, oft befristeten Funktionsbeschreibungen, für die sehr unterschiedliche Personen rekrutiert wurden. Nachdem nun aber in fast allen Ländern bereits der zweite Durchgang stattfindet und ein dritter Durchgang in mehreren Ländern bereits geplant wird, liegen zahlreiche Erfahrungen mit unterschiedlichen Modellen vor, die es möglich und notwendig machen, die Fragen nach der Qualität der Arbeit, dem Maß an angestrebter Professionalisierung systematisch und möglichst länderübergreifend weiterzuentwickeln.

Anders als beim Schulleitungspersonal hat sich bisher auch die Forschung wenig mit dieser neuen Akteursgruppe, ihrer Rolle, ihrer Qualifikation und ihrem Selbstkonzept beschäftigt. Dieses Schicksal teilt sie mit den Mitarbeiterinnen und



Mitarbeitern der operativen Schulaufsicht in den Ländern, die ebenfalls in den letzten 15 Jahren eher aus dem Blickfeld der forschenden Erziehungswissenschaften gefallen sind.

Eine der wenigen aktuell vorliegenden Arbeiten zur Untersuchung der Kompetenzen von Schulevaluatoren ist eine 2013 abgeschlossene Studie, die an der Universität Vechta durchgeführt wurde (vgl. Dederling & Sowada 2013) und im Rahmen von teilstandardisierten Leitfadeninterviews mit niedersächsischen Schulinspektoren der Frage nachgegangen ist, über welche Kompetenzen Schulinspektoren aus eigener Sicht verfügen müssen und inwiefern sich diese von Kompetenzen anderer schulischer Akteure unterscheiden. Ein Ergebnis dieser Untersuchung verweist auf die große Bedeutung, die die Schulinspektoren den Kompetenzen beimessen, die dem interpersonalen Bereich und dem Bereich der Selbstreflexion zugeordnet werden können. Außerdem werden kaum Unterschiede zwischen Inspektoren und anderen schulischen Akteuren (z. B. Schulleitungen) gesehen, was auf eine geringe Differenz der beschriebenen Kompetenzprofile hinweist. Erfahrungen als Schulleitung werden als wichtige Voraussetzung für die Arbeit als Schulinspektor betrachtet und umgekehrt.

In den Schulgesetzen der Länder werden selten Angaben zur Qualifikation des Evaluationspersonals gemacht. Lediglich im Schulgesetz Thüringen wird für die Expertenteams bei der externen Evaluation festgelegt: „Sie bestehen in der Regel aus dafür besonders geschulten Lehrkräften, insbesondere Schulleitungsmitgliedern und Mitarbeitern aus Schulämtern außerhalb des für die Schule zuständigen Schulamtsbereichs.“ (§ 40b, Abs. 4 ThürSchulG). Knappe Aussagen finden sich auch in Bayern: „Die Schulaufsichtsbehörden setzen Evaluationsgruppen ein, die speziell für diese Aufgabe qualifiziert werden.“ (Art. 113c, Abs. 2 BayEUG), sowie in Brandenburg: „[...] systematische Schulbesuche, die von fachlich geeigneten Personen durchgeführt werden.“ (§ 129, Abs. 3 BbgSchulG)

Bei der konkreten Rekrutierung des erforderlichen Personals mussten die Länder zahlreiche Strukturentscheidungen treffen, die für die Akzeptanz, Qualifikation und Perspektive der Evaluatoren nach innen und außen von erheblicher Bedeutung sind:

- Welche formalen oder tatsächlichen Qualifikationsanforderungen werden im Auswahlverfahren vorausgesetzt?
- Gibt es ein fachlich definiertes Ausbildungscurriculum vor der Aufnahme der Tätigkeit als Evaluator/-in?
- Wird die Aufgabe in Vollzeit oder in Teilzeit ausgeübt?
- Wird sie befristet oder dauerhaft übertragen?
- Ist das ausgewählte Personal status- und laufbahnrechtlich dem Schulaufsichtsdienst gleichgestellt oder wird in bewusster Abgrenzung eine Trennung vorgenommen?
- Wonach richtet sich die Bezahlung/Besoldung der beauftragten Personen?

Mit der Verstetigung des Systems der externen Evaluation war in den meisten Ländern auch eine deutliche Steigerung der Ansprüche an das Personal verbunden. Die Rekrutierung der künftigen Evaluatoren erfolgt meist über Ausschreibungen mit hohen Qualifikationsanforderungen, die in einigen Ländern durch aufwendige Verfahren (Self-Assessment-Instrumente, Interviews, mehrtägige fachliche Assessments) überprüft werden. Nach der Zulassung zur Ausbildung als Evaluator/-in finden umfangreiche Qualifizierungen zu einem breiten Themenspektrum statt, die in Blockwochen, Wochenendseminaren und verpflichtenden Weiterbildungsseminaren angeboten werden und in einigen Ländern auch mit einer Prüfungsevaluation enden (vgl. für Bayern: Mühlbauer 2010). Lehrkräfte, Schulentwicklungsmoderatoren, Schulleitungsmitglieder, Seminarleiter der Lehrerbildung, Schulrätinnen und Schulräte, teilweise aber auch Sozial- oder Erziehungswissenschaftler bilden den Bewerberpool, aus dem die künftigen Evaluatorinnen und Evaluatoren ausgewählt werden.

Vor allem in großen Flächenländern werden Grundbestandteile der Ausbildung landeseinheitlich und zentral angeboten, vertiefende und berufsbegleitende Praxismodule oft in regionaler Zuständigkeit organisiert.

In mehr als der Hälfte der Länder arbeiten die ausgebildeten Evaluator/-innen auf festen Planstellen in Vollzeit ohne zeitliche Befristung. Allerdings werden die Evaluationsteams, die je nach Schulgröße in der Regel zwei bis vier Personen umfassen, meist ergänzt durch Evaluatorinnen und Evaluatoren, die als abgeordnete Mitarbeiter/-innen und meist auf befristeten Teilzeit- oder Vollzeitstellen tätig werden. Während die Dauerstellen in Vollzeit oft aus dem Stellenplan der Schulaufsicht durch Verlagerung stammen oder als zusätzliche Planstellen eingerichtet wurden, nutzen einige Länder ausschließlich Stellen aus den Lehrkräftekapiteln und ordnen geeignete Personen befristet mit der besonderen Funktionsübertragung an die zuständige Stelle im Land ab. In einigen Ländern (z. B. Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz) werden die hauptamtlichen Evaluatoren durch aktive Schulleitungsmitglieder zum Teil gegen gesondertes Honorar als schulfachliche Experten mehrmals im Jahr oder mit halber Stelle einbezogen. Damit wird die Absicht verbunden, sowohl Praxiserfahrungen als auch Schulformkompetenz in den jeweiligen Teams sicherzustellen.

Neben schulischen Evaluatoren werden in einigen Ländern (z. B. Bayern, Hamburg, Berlin) auch nicht-schulische Personen systematisch in die Evaluationsarbeit eingebunden. Eltern, Vertreter von Unternehmen und Verbänden oder andere Personen erhalten dazu eine vorbereitende Qualifizierung und können dann bei Erstattung der anfallenden Kosten an den Evaluationen auch verantwortlich mitwirken. Während in Stadtstaaten diese Einbeziehungen eher organisiert werden können, wurden derartige Versuche in Flächenländern (z. B. Brandenburg oder Niedersachsen) erfolglos abgebrochen.

In Ländern mit auf Dauer angelegten Vollzeitstellen für die externe Evaluation sind diese meist laufbahnrechtlich dem Schulaufsichtsdienst zugeordnet, wobei darauf geachtet wird, sie durch eine besondere organisationsrechtliche Einbindung aus der unmittelbar operativ arbeitenden Schulaufsicht herauszunehmen. Damit verbunden ist eine Besoldung, die sich nach dem Eingangsamt der jeweiligen Schulaufsicht richtet und mit A 14 bis A 16 für leitende Funktionen im System der externen Evaluation verbunden sein kann.

Dies gilt nicht für Evaluatoren/-innen, die auf der Basis von Abordnungen in Teil- oder Vollzeit weiterhin so bezahlt werden wie zuvor. Für die statusrechtlich eher unsichere Absicherung der Evaluatoren/-innen auf Abordnungsbasis im Teilzeitmodell gibt es gute fachliche Begründungen: Erstens soll die tägliche Schulwirklichkeit präsent bleiben und Einfluss auf die Weiterentwicklung der Instrumente und Verfahren haben und zweitens soll die Evaluationstätigkeit direkt in die eigene schulische Arbeit der abgeordneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einfließen. Ein weiterer Grund liegt in der von vielen Ländern beabsichtigten „Drehtürfunktion“ der externen Evaluation. „Mehr als 60 ehemalige Inspektorinnen und Inspektoren haben im Anschluss an ihre Inspektorentätigkeit ein höherwertiges Amt angetreten und sind in schulischen Leitungsfunktionen, der Lehrerbildung, der Schulaufsicht oder in Forschungseinrichtungen tätig. Damit wirkt sich die Mitarbeit in der Schulinspektion nachhaltig positiv auf ein gemeinsames Verständnis über Qualitätsentwicklungsprozesse in der Bildungslandschaft Berlins aus.“ (Abgeordnetenhaus Berlin 2012, S. 3) Diese für Berlin dargestellte Erfahrung wird auch in anderen Ländern (z. B. Brandenburg, Hessen, Niedersachsen) angestrebt und erreicht.

Als unerwünschte Nebenfolge bei abgeordneten Evaluatoren kommt es allerdings in den Evaluationsteams zu einer großen Spreizung der Bezahlung bei teilweise identischer Arbeitsleistung. In Brandenburg wird versucht, dieses Problem teilweise durch eine Zulagenregelung aufzufangen, die abgeordneten Lehrkräften zusteht, wenn sie mit mehr als 50% ihrer Arbeitszeit in der externen Evaluation tätig sind. Mit dem Abordnungsstatus ist auch eine hohe zeitliche Unsicherheit und Instabilität im System der Evaluation verbunden, weil Abordnungen relativ leicht in Schuljahresrhythmen von beiden Seiten aufgehoben werden können und damit nur eine geringe berufliche Planbarkeit ermöglichen.

Es bleibt offen, welche Effekte mittelfristig in den Ländern zu beobachten sind, in denen der Wechsel in eine unbefristete Beamtenstelle der externen Evaluation zu einem auf Dauer angelegten Rollenwechsel führt. Als Nebenfolge könnten Evaluatoren dieses Typs nach mehr als zehn Jahren fehlender Schulpraxis dem Vorwurf ausgesetzt sein, sie wären nur bedingt in der Lage, die aktuelle Schulpraxis angemessen beurteilen zu können.

Die Menge des in den Ländern zur Verfügung stehenden bzw. notwendigen Personals richtet sich nach politischen und finanziellen Vorgaben: Zentral ist dabei vor

allem die Evaluationsfrequenz, die derzeit in fast allen Ländern so festgelegt wurde, dass innerhalb von vier bis fünf Jahren alle öffentlichen Schulen einmal evaluiert sein sollen. Die Begründung für diesen Zeitraum ist eher der Absicht geschuldet, den erforderlichen Personalbedarf klein zu halten, als einer plausiblen Begründung oder gar empirischen Evidenz, in welchem Abstand Schulen sinnvollerweise evaluiert werden sollten. Tatsächlich hat der erste Durchgang in vielen Ländern viel länger gedauert, da es entweder nicht gelang, das erforderliche Personal zu gewinnen und zu qualifizieren, oder die Evaluatoren schneller als angenommen in andere berufliche Positionen gewechselt sind.

### 3. Institutionelle Einordnung der externen Evaluation in die Bildungsadministration der Länder

Mit der Absicht, externe Evaluationen als neues Instrument der Qualitätssicherung einzuführen, war zwangsläufig auch die Frage verbunden, ob diese neue Akteursgruppe der Schulevaluatoren als Ersatz oder als Ergänzung für eine bestehende Schulaufsicht verstanden werden soll, ob die externe Evaluation als Teil der operativen Schulaufsicht oder personell und organisatorisch getrennt davon praktiziert werden soll. Tatsächlich hat die klärende Diskussion um die künftige Rolle und Funktion der operativen Schulaufsicht in vielen Ländern nicht stattgefunden. Die Analyse zahlreicher Schulgesetze der Länder offenbart ein Ausklammern dieser Debatte, wie sich am Beispiel Hamburgs gut zeigen lässt. Dort wurde der §85 mit der Überschrift *Schulaufsicht, Schulberatung und Schulinspektion* neu gefasst, wobei die klassische Definition der Schulaufsicht als Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht (vgl. §85, Abs. 1) beibehalten wurde und lediglich ein neuer Absatz 3 hinzugefügt wurde, mit dem der Auftrag der Schulinspektion zur Untersuchung der Qualität der Bildungs- und Erziehungsprozesse beschrieben wurde. Gleichzeitig wird im Absatz 2 daran festgehalten, dass die Schulaufsicht die Schulen in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auch im Bereich der erweiterten Selbstverantwortung berät und unterstützt. Damit wird es in die Hand der Akteure gegeben, wie sie dieses Regelungsdefizit persönlich auflösen.

Das Handlungsrepertoire der Schulaufsicht in allen Ländern ist dabei durchaus vielfältig: Durch Schulbesuche und Hospitationen im Unterricht, Teilnahme an Konferenzen, Gespräche mit Schulleitungen und Lehrkräften, Empfehlungen, Hinweise, durch Weisungen zur Durchsetzung allgemeiner Vorgaben bestehen Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Qualität der Arbeit der Schulen. Zur Fachaufsicht gehört auch, darauf zu achten, dass die Schulen ihren Auftrag zweckmäßig und auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben wahrnehmen. Das Feedback, das die Schulaufsicht an Schulen gab, ist allerdings eher individuell (bezogen auf die

Schulleitung, einzelne Lehrkräfte), selten schriftlich dokumentiert, spontan und in der Regel unsystematisch.

Stryck ist zuzustimmen, wenn er feststellt:

„Die funktionale Diffusität hatte eine geradezu paradoxe Konsequenz: Qualitätskontrolle – implizite Aufgabe einer Aufsicht über das Schulwesen – ist nachgerade tabuisiert worden! Qualitätskontrolle war nie wirklich eine zentrale und – wo sie denn stattfand – folgenreiche Signatur des Systems. Es gab weder eine politisch offensiv vertretene Explikation eines Aufsichtsprogramms noch einen wirksamen Praxisauftrag an die Schulaufsicht, die Qualitätsdifferenzen auf allen Systemebenen systematisch zu untersuchen und folgenreich zu thematisieren.“ (Stryck 2000, S. 116)

Ähnlich beschreibt es Avenarius in einer Bilanz nach dem ersten Ländervergleich PISA-E 2002 mit der Feststellung:

„Bislang war und ist Qualitätskontrolle nicht wirklich ein prägendes Merkmal der Schulaufsicht. Es gab und gibt keine politisch offensiv vertretenen, keine verbindlichen Leitlinien, an denen sich die Schulaufsicht orientieren könnte. Auch gab und gibt es, jedenfalls in den meisten Ländern, keinen verbindlichen Auftrag an die Schulbehörden, die Qualitätsdifferenzen im Schulbereich systematisch zu untersuchen und auf Ursachen und Konsequenzen hin zu thematisieren.“ (Avenarius 2002, S. 9)

Die in allen Ländern faktisch auch als Auftrag der externen Evaluation bestehende Kontrollfunktion, festzustellen, ob und inwieweit die Schulen ihrem Auftrag nachkommen, bestehende Regelungen, Vorschriften oder inhaltliche Anforderungen aus dem jeweiligen Qualitätsrahmen zu beachten bzw. zu erfüllen, beschreibt im Grunde genommen auch einen von der bisherigen Schulaufsicht einzulösenden Auftrag, den diese augenscheinlich aber nicht systematisch wahrgenommen hat.

Ein möglicher Grund dafür wird in der Mentalitätsallianz zwischen der Schulaufsicht und dem pädagogischen Leitungspersonal gesehen. Dem praktizierenden Schulaufsichtsbeamten, der seinen beruflichen Werdegang oft vom Lehrer über den Schulleiter zur Aufsicht über Schulleiter und Lehrer genommen hat, wird fehlende professionelle Distanz zu seiner Klientel unterstellt. Im Ausbalancieren zwischen Macht- und Einflusskonstellationen kommt es zu oft zur Verbrüderung.

„Dem Dilemma ist auch nicht dadurch zu entkommen, dass Schulaufsicht künftig – in der Figur einer rhetorischen Adaptation – Beratung leisten soll. Bleibt es gleichzeitig beim Kontrollauftrag, kommt Schulaufsicht in das Zirkeldilemma, die Qualität der von ihr beratenen Schulen kontrollieren zu sollen. Aber was wird dann eigentlich kontrolliert? Sicher doch auch die beabsichtigten oder unbeabsichtigten Induktionswirkungen der Beratung.“ (Stryck 2000, S. 117)

Der Versuch, das Personal der mit der externen Evaluation beauftragten neuen Teile der Bildungsverwaltung von den befürchteten oder tatsächlichen negativen Kontaminationen der operativen Schulaufsicht fernzuhalten, hat innerhalb der Länder zu sehr unterschiedlichen Vorgehensweisen geführt. Grundsätzlich gibt es dafür vier Organisationsmodelle:

- Modell 1: Durchführung der externen Evaluationen durch eine rechtlich selbstständige, neugegründete Einrichtung
- Modell 2: Vergabe der externen Evaluationen an ein externes Institut
- Modell 3: Erweiterung der Aufgaben der bisherigen pädagogischen Landesinstitute durch neue Abteilungen oder Referate oder Neugründungen und Zusammenlegung mit anderen Teilen der bisherigen Bildungsverwaltung
- Modell 4: Beauftragung der staatlichen Schulaufsichtsbehörden mit der Durchführung der externen Evaluation, wobei darauf geachtet wird, diese organisatorisch oder räumlich voneinander getrennt zu organisieren.

Das Modell 1, ähnlich wie in verschiedenen europäischen Ländern vollkommen eigenständige Landesorganisationen aufzubauen, wurde in keinem Land dauerhaft verfolgt. Die 2006 gegründete eigenständige Landesschulinspektion in Niedersachsen mit Sitz in Bad Iburg wurde 2012 im Zuge von Verwaltungsmodernisierungen zu einer Abteilung im neu gegründeten Niedersächsischen Landesinstituts für schulische Qualitätsentwicklung (NLQ). Und das in Bremen in einem ersten Durchgang praktizierte Modell 2, die Evaluation einem externen Institut zu übertragen, wurde für den zweiten Durchgang aufgegeben.

Heute dominiert als Organisationsmodell die Integration der externen Evaluation als mehr oder weniger eigenständige Abteilung in nachgeordneten Einrichtungen. Diese verknüpfen häufig als Landesbehörde allgemeine schulfachliche Aufgaben, üben die Funktion von Fortbildungsinstituten aus oder nehmen in den anderen Abteilungen andere Funktionen aus dem jeweiligen Aufgabenspektrum der Qualitätssicherung wahr (Bildungsberichterstattung, zentrale Prüfungsplanung und -organisation, Lernstandsmessungen, Rahmenplanentwicklung usw.).

Das Modell 4 wird in wenigen Ländern (z. B. Berlin, Nordrhein-Westfalen, Thüringen) praktiziert. Dabei wird der Einsatz der externen Evaluation direkt durch Referate des zuständigen Schulministeriums bzw. in NRW durch das Dezernat Qualitätsanalyse in der Schulabteilung der Bezirksregierung gesteuert. Durch besondere Festlegungen (z. B. Weisungsungebundenheit bei der Qualitätsfeststellung, Verzicht auf Weisungsbefugnisse gegenüber den Schulen, Verschwiegenheitsverpflichtungen) wird dabei versucht, eine Vertrauensbeziehung zu den Schulen zu schaffen, um so die Akzeptanz und die Wirkungen der Qualitätsfeststellungen zu erhöhen.

Inwieweit die mit derartigen organisationsrechtlichen Entscheidungen erhofften Wirkungen („Unabhängigkeitsparadigma“) tatsächlich eintreten und die subjektive Wahrnehmung der Tätigkeit der Schulevaluatorinnen und -evaluatoreen beeinflussen, ist bisher nicht untersucht. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass die rechtlich-strukturelle Einbindung weniger relevant ist als die Frage, wie stark Schulrätinnen und Schulräte der operativen Schulaufsicht das „Gesicht“ der externen Evaluation prägen.

Trotz aller Bekundungen in den Ländern, den neu geschaffenen Organisationen oder Behördenteilen für die externe Evaluation in Fragen der Vorgehensweisen weitgehende Unabhängigkeit einzuräumen, besteht natürlich die Möglichkeit, dass die jeweils gewählte Ministeriumsspitze bildungspolitisch geprägte Entscheidungen zum Rahmenprogramm, den Indikatoren, dem Umgang mit Ergebnissen und der Rekrutierung des Personals trifft. So bleibt es nicht aus, dass fertiggestellte Jahresberichte mit Ergebnissen der externen Evaluation auf Landesebene (zuletzt in Sachsen und Niedersachsen) auch mal unveröffentlicht bleiben, bis die gerade stattfindenden Landtagswahlen vorbei sind.

Die Entscheidung der meisten Länder, die externe Evaluation personell, institutionell und oft auch räumlich von der „alten“ Schulaufsicht abzukoppeln, macht es umso dringlicher, das arbeitsteilig gedachte Modell der Qualitätssicherung durch Rollen- und Verfahrensklarheit und ein präzises Schnittstellenmanagement zu konturieren.

Die Einbindung der operativen Schulaufsicht in den Prozessverlauf der externen Evaluation verläuft dabei in den Ländern sehr unterschiedlich und reicht von der persönlichen Anwesenheit bei der Berichtspräsentation in der Schule über die zeitgleiche Zustellung des Endberichts bis zur Verpflichtung zu Bilanzgesprächen bzw. dem Abschluss von Zielvereinbarungen.

Neu zu definieren ist vor diesem Hintergrund allerdings, wer die Ergebnisverantwortung hat – ausschließlich die Einzelschule oder auch die zuständige Schulaufsicht? Da die Evaluatoren weder Weisungsbefugnisse gegenüber der Schule haben noch als Schulberater qualifiziert sind bzw. sich qua Rollenfestlegung nicht als solche verstehen, kommt es vor allem bei Schulen mit erheblichem Entwicklungsbedarf häufig zu Enttäuschungen. Während vonseiten der Schulbehörden gelegentlich beklagt wird, dass es mangels harter Sanktionsmöglichkeiten gegenüber entwicklungsresistenten Schulen kaum Einflussmöglichkeiten gibt, beklagen Schulleitungen eher den fehlenden „Rechtsanspruch“ auf die erforderliche Unterstützung durch die in den Ländern oft nicht hinreichend ausgestatteten Unterstützungssysteme. Ein systemisch und strukturell verankertes Zusammenspiel der Akteure externe Evaluation, Schulaufsicht und Unterstützungseinrichtungen ist oft erst in Ansätzen erkennbar.

In diesem Zusammenhang wird derzeit in einigen Ländern die Frage neu gestellt, ob die bisherige strikte Abgrenzung von Qualitätsfeststellungen durch die externe Evaluation einerseits und der Aufgabe der Beratung und Unterstützung der



Schulen durch die Schulaufsicht andererseits sinnvoll ist. Eine Antwort zu dieser Frage wird nicht isoliert gegeben werden können, sondern nur, wenn alle zum Teil nebeneinander und unverbunden implementierten Bausteine eines behaupteten Qualitätsmanagements überdacht und verknüpft werden.

## 4. Zukünftige Herausforderungen und Perspektiven

### 4.1 Externe Evaluation als Profession?

Die in den letzten Jahren zu beobachtende Ausweitung der Handlungsfelder, in denen sich Evaluation im Bildungsbereich etabliert hat, hatte nicht immer eine Entsprechung in den vorhandenen personellen Ressourcen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass (Schul-)Evaluation bisher kein ausgewiesenes Berufsfeld mit entsprechenden Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung darstellt und das dafür benötigte Personal nicht aus dem Bestand rekrutiert werden kann. Der Charakter der Evaluation als Querschnittswissenschaft, die sich auf Anforderungen aus unterschiedlichen Fachdisziplinen bezieht, macht eine entsprechende Qualifizierung auch nicht einfach.

Während die Anfangsphase des Aufbaus der externen Evaluation eher durch zurückhaltende Festlegungen zur personellen Ausstattung und Nutzung von Personen aus unterschiedlichen beruflichen Kontexten gekennzeichnet war, stellt sich mit der dauerhaften Institutionalisierung der externen Evaluation die Frage, ob die Länder beginnen werden, die bisher sehr unterschiedlichen Vorstellungen von den erforderlichen Kompetenzen und dem daraus resultierenden (Nach-)Qualifizierungsbedarf für externe Schulevaluatoren abzustimmen und sich künftig auf gemeinsame Standards für die Qualifizierung des Personals einigen wollen bzw. können. Eine Frage, die sich natürlich auch auf andere Aspekte der Evaluation beziehen lässt.

Eine gute Diskussionsgrundlage für die Entwicklung solcher Standards sind die von der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation (2008) entwickelten Empfehlungen. Sie können als grundlegende Anforderungen und Kompetenzen verstanden werden, die für die angemessene Durchführung von externen Evaluationen unerlässlich sind, und lassen sich in vier Kompetenzfeldern zusammenfassen, wobei die Vermittlung der Evaluationskompetenzen an die Praxis der Evaluation angebunden sein muss:

- Theorie und Geschichte der Evaluation
- Methodenkompetenzen
- Organisations- und Feldkenntnisse
- Sozial- und Selbstkompetenzen
- Praxis der Evaluation



Eine ähnliche Strukturierung der erforderlichen Kompetenzen haben u.a. auch amerikanische Forscher entwickelt. In Anlehnung an Stevahn et al. (2005) lassen sich danach sechs unterschiedliche Kompetenzbereiche definieren, die von professionellen Evaluatoren abgedeckt werden sollten:

1. *Professional Practice* (bezieht sich auf wesentliche Werte und Normen, die der Evaluationspraxis zugrunde liegen)
2. *Systematic Inquiry* (umfasst eher technische Kompetenzen der Datenerhebung und -auswertung, der Analyse, Interpretation und Berichterstattung)
3. *Situational Analysis* (bezieht sich auf Kompetenzen zur Analyse und Beachtung des Einzelfalls und seiner spezifischen Interessen, Probleme und Kontextbedingungen)
4. *Project Management* (Kompetenzen der operativen Durchführung von Evaluationen wie Kostenplanung, Koordination und Überwachung)
5. *Reflective Practice* (umfasst die Selbstwahrnehmung hinsichtlich professioneller Stärken und Entwicklungsbedarfe)
6. *Interpersonal Competence* (bezieht sich auf Kompetenzen, die für die zwischenmenschliche Kommunikation relevant sind)

Trotz ähnlicher Begrifflichkeiten und Dimensionen werden vor allem im Bereich *Reflective Practice* und *Interpersonal Competence* Vertiefungen und Konkretisierungen vorgenommen, die für die externe Evaluation besonders relevant sind. Angesichts der deutschen Ausgangslage käme es allerdings zuerst darauf an, die Diskussion länderübergreifend zu führen und Festlegungen mit dem Ziel zu treffen, ein grundlegendes Anforderungsprofil zu formulieren und so aufseiten der Auftraggeber wie auch bei den Evaluatorinnen und Evaluatoren Klarheit und Sicherheit über die erwarteten Kompetenzen zu erlangen.

Es spricht viel dafür, die Tätigkeit der Schulevaluatorinnen und -evaluatorennen nicht beamtenrechtlich als Amt auf Lebenszeit auszugestalten, sondern den in einigen Ländern beschrittenen Weg einer hohen Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Ebenen im Schulsystem systematisch weiterzuentwickeln. Lehrkraft, Schulleitung, Schulaufsicht, Seminarleiter, Fortbildner/Berater – in allen und aus allen Tätigkeitsfeldern sollte es möglich sein, die Qualifikation als externer Evaluator auf der Basis bundesweit abgestimmter professioneller Standards zu erwerben und nach mehreren Jahren der Ausübung dieser Funktion sich auf andere Funktionsstellen bewerben zu können. Dazu wären allerdings dienst- und laufbahnrechtliche Veränderungen notwendig, die innerhalb der Bildungsadministration der Länder derzeit nicht erkennbar sind. Eine deutlich höhere Flexibilität und Durchlässigkeit innerhalb und zwischen den Systemebenen wäre ein Gewinn für alle Beteiligten.

„In der Evaluation jedoch reicht es in der Regel nicht aus, alleine hervorragend methodisch, theoretisch, organisations- und feldspezifisch oder im Hinblick auf Sozial- und Selbst-Kompetenzen ausgebildet zu sein. Auch ein ausschließlich praxisorientierter Zugang greift zu kurz. Viel mehr ist eine Synthese zwischen diesen unterschiedlichen Fertigkeiten herzustellen, um in einem häufig von der Gleichzeitigkeit unterschiedlicher politischer und wissenschaftlicher Intentionen geprägten Feld bestehen zu können.“ (DeGEval 2008, S. 31)

Angesichts der sehr unterschiedlichen biografischen Vorkenntnisse bei den bisher tätigen Personen sollte durch Definition von Modulen die Möglichkeit der Anrechnung von bereits erworbenen Qualifikationen z.B. aus der Schulleitungsfortbildung geschaffen werden. Ohnehin sollte aus fachlichen Überlegungen geprüft werden, Teilqualifikationen für Schulleitungen, Schulaufsicht und Schulleitungen gemeinsam als Fortbildungsbausteine anzubieten, müssen diese drei Akteure doch bei der Planung, Durchführung und Auswertung der externen Evaluation künftig intensiver zusammenarbeiten als bisher. Klar ist allerdings, dass eine derartige Professionalisierung unter den aktuell in mehreren Ländern bestehenden Bedingungen der Unsicherheiten in Bezug auf Rolle und Status von Teilzeitevaluatoren auf Abordnungsbasis nicht zu leisten ist. Die bildungspolitisch Verantwortlichen müssen sich daher entscheiden, ob der vor zehn Jahren begonnene Prozess einer flächendeckenden Einführung von externer Evaluation mit hoher Qualität fortgesetzt werden soll oder unter dem Druck von Haushaltssanierung eine halbherzige Reformidee bleiben wird, weil man die erforderlichen personellen und finanziellen Rahmenbedingungen nicht schaffen will, die für einen Erfolg dieses Instruments der Qualitätssicherung notwendig sind. Betrachtet man die für eine Schulevaluation erforderlichen Kosten und setzt diese in Beziehung zu den im Gesamtsystem aufgewendeten Ausgaben, wird deutlich, dass vergleichsweise wenig Geld für dieses Instrument der Qualitätsentwicklung erforderlich ist. In Brandenburg werden jährlich ca. 1,3 Millionen Euro für das in der externen Evaluation tätige Personal aufgewendet, hinzu kommen ca. 140.000 Euro für Sachausgaben.<sup>2</sup> Legt man diesen Betrag auf die 730 öffentlichen Schulen um, fallen pro Jahr ca. 2.000 Euro Kosten pro Schule an. Die externe Evaluation einer Schule (im Fünf-Jahres-Zyklus je einmal) kostet pro Schule danach durchschnittlich 10.000 Euro. Bezieht man den Gesamtbetrag auf die ca. 245.000 Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen, entspricht das einem Betrag von ca. 6 Euro pro Jahr pro Person. Gleichzeitig sind pro Jahr in Brandenburg ca. 900 Millionen Euro für die Personalkosten aller Lehrkräfte erforderlich. Entgegen der gelegentlich aus Gewerkschaftskreisen vorgebrachten These liefert der Verzicht auf externe Evaluationen keinen nennenswer-

2 Siehe Haushaltsplan MBJS für 2014, Kapitel 05 140, zusätzlich 10 Lehrerstellen aus dem allgemeinen Schulkapitel.

ten finanziellen Beitrag der für Verbesserungen im Schulsystem an anderer Stelle eingesetzt werden könnte.

#### 4.2 Externe Evaluation im Kontext der politischen Auseinandersetzungen zwischen Regierungsparteien

Bildungspolitik ist im Rahmen des Föderalismus in Deutschland einer der wichtigen Politikbereiche, der fast ausschließlich in den Händen der Länder liegt. Die bestehende Konstruktion des Art. 91 Grundgesetz begrenzt die Kooperationsmöglichkeiten des Bundes mit den Ländern erheblich, ein Umstand, der seit vielen Jahren auf immer stärkere Kritik stößt. Umso bedeutsamer ist es daher, welche programmatischen Vorstellungen die jeweils regierenden Parteien in ihre Regierungsbündnisse auf Landesebene einbringen. Eine gute Grundlage zur Analyse der jeweils in einem Regierungsbündnis für bedeutsam gehaltenen Überzeugungen und Absichtserklärungen sind die inhaltlichen Aussagen zu Bildung in den jeweiligen Koalitionsverträgen.

Anders als bei Wahlprogrammen, in denen Parteien sich aufgrund der Wettbewerbssituation eher voneinander abgrenzen wollen und „ideologische Grundmuster“ das Fundament für konkrete Forderungen und Konzeptionen bilden (vgl. Nikolai & Rothe 2013), sind Koalitionsverträge das Ergebnis komplizierter Prozesse der Konsenssuche. Dabei werden tatsächliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien oft in unverbindliche Prüfaufträge gekleidet, als ungelöste Streitfragen durch Nichtbefassung entschieden oder einem Koalitionspartner als (notwendiger) „Erfolg“ zugestanden. Bei der Interpretation dieser Texte muss außerdem in Rechnung gestellt werden, dass sie oft nur in Kenntnis der bildungspolitischen Konfliktlagen verständlich sind, die in der Legislaturperiode vor dem Abfassen dieser Texte durch die neue (alte) Regierung bestanden haben. Andererseits zeigt die Analyse der schriftlich formulierten Positionen aber auch eine für alle Länder und über Parteiendifferenzen hinweg geltende Prioritätensetzung, die sich in den letzten 20 Jahren deutlich erkennbar verändert hat. Insbesondere die nach PISA 2000 einsetzende, bundesweite Diskussion über vermeintliche oder tatsächliche Defizite im deutschen Schulsystem hat auch in den Koalitionsverträgen zu neuen Themensetzungen und spezifischen Schwerpunktverschiebungen geführt. Eine Analyse der 16 Koalitionsverträge aller Länder (seit 2008) sowie die Hinzunahme der 5 nach Landtagswahlen in 2013 und 2014 neu abgeschlossenen Koalitionsverträge mit dem Fokus auf Aussagen zur Schul- und Unterrichtsqualität bzw. zu interner und externer Evaluation zeigt beträchtliche Unterschiede, aber auch eine zunehmende Themenkonvergenz.

Alle untersuchten Koalitionsverträge behandeln im Bildungsteil mehr oder weniger konkret u. a. die Aspekte Bildungsgerechtigkeit, Durchlässigkeit, individuelle

Förderung, Umsetzung der Inklusion, Eigenverantwortlichkeit der Einzelschule, Ausbau von Ganztagsangeboten, Ressourcenplanungen in Bezug auf demografische Renditen, Einstellungskorridore, Schulsozialarbeit, Lehrerbildung und Finanzierung freier Schulen. Fragen der Schul- und Unterrichtsqualität werden eher randständig behandelt und in vielen Texten auf die Verabredung von Maßnahmen zur Vermeidung von Unterrichtsausfall reduziert.

Aussagen zur Einführung, Fortführung oder Weiterentwicklung von externer Evaluation findet sich in den Koalitionsverträgen von acht Ländern (Stand November 2014: BB, BY, HE, HH, NI, NRW, SL, ST), wobei in vier dieser Länder (BY, HE, NRW, SL) auch die Verknüpfung von interner und externer Evaluation als Ziel beschrieben wird.

„Wir werden die Qualität der bayrischen Bildung durch interne und externe Evaluation sowie länderübergreifende Vergleiche sichern.“ (Koalitionsvertrag Bayern, CSU/FDP, 2008–2013)

„Die selbstständig arbeitenden Schulen müssen die Qualität ihrer Arbeit überprüfen lassen. Deswegen werden wir interne und externe Systeme zur Qualitätssicherung weiterentwickeln.“ (Koalitionsvertrag Hessen, CDU/FDP, 2009–2014)

„SPD und GRÜNE werden die Qualitätsanalyse neu ausbalancieren. Sie soll zielgerichteter werden und den für die Schulen zu leistenden Aufwand reduzieren. Wir werden die Selbstevaluation von Schulen unter Einbeziehung von Eltern, Lehrkräften und Schülerschaft in Balance zur Qualitätsanalyse stärken.“ (Koalitionsvertrag NRW, SPD/Grüne, 2012–2017)

„Die jetzige Struktur der systematischen externen Evaluation soll gefestigt, mit Zielvereinbarungen insbesondere bezüglich Fortbildungskonzepten verknüpft und durch eine interne Evaluation der Schulen systematisch ergänzt werden.“ (Koalitionsvertrag Saarland, CDU/FDP/Grüne, 2009–2014)

Im Koalitionsvertrag von Bremen (2011–2015, SPD/Grüne) wird eine Verabredung getroffen, wonach „[...] jede Schule ein Qualitätsmanagement einführen [soll]. Die Schülerinnen und Schüler sollen regelmäßig die Qualität des Unterrichts und das Schulklima bewerten“. Tatsächlich hat das Land Bremen in den letzten Jahren auch andere Wege beschritten, die Qualität der Schul- und Unterrichtsentwicklung zu beurteilen, als durch eine systematische, standardisierte externe Evaluation, wie sie von den übrigen Ländern durchgeführt wird. Schwerpunkt wird auf die verbindliche Möglichkeit zum Schüler-Lehrer-Feedback gelegt.

Obwohl die Einführung von systematischen externen Evaluationen erhebliche Auswirkungen auf die Rolle und Funktion der bestehenden Schulaufsicht hat, wird

dieser Zusammenhang nur in zwei Ländern auch Gegenstand von koalitionspolitischen Verabredungen:

„Vor dem Hintergrund der zunehmenden inhaltlichen und organisatorischen Eigenverantwortung der Schulen auf der einen Seite und neu entwickelter Instrumente zur Wahrnehmung der staatlichen Aufsichtspflicht durch externe Evaluation auf der anderen Seite müssen Aufgaben und Organisation der Schulaufsicht neu bestimmt werden.“ (Koalitionsvertrag Sachsen-Anhalt, CDU/SPD, 2011–2016)

„Die staatlichen Schulämter werden vermehrt zu Einrichtungen der Schulaufsicht und zu Servicestellen für Verwaltungsaufgaben umgebaut. Ihre Eingriffsmöglichkeiten auf die Schulen werden vermindert; darüber hinaus werden sie – ebenso wie die Schulen – einer regelmäßigen Evaluation unterzogen.“ (Koalitionsvertrag Hessen, CDU/FDP, 2009–2014)

Die explizite Übertragung des Instruments der externen Evaluation auf die staatlichen Schulämter findet sich in keinem anderen Koalitionsvertrag und stellt auch fachlich eine Herausforderung dar, die sich auch bisher kaum eine Landesregierung vorgenommen hat.

In allen übrigen sieben Ländern gibt es in den Koalitionsverträgen keine Aussagen zum Thema der Verbesserung der Unterrichtsqualität oder dem Stellenwert interner oder externer Evaluation. Dies überrascht insofern, da in fast allen Ländern (bis auf Schleswig-Holstein) tatsächlich seit Jahren zum Teil mit großem Aufwand betriebene Systeme externer Evaluation implementiert worden sind und weiterentwickelt werden. Die Nicht-Befassung mit der bildungspolitischen Strategie, Schul- und Unterrichtsentwicklung durch externe (und interne) Evaluation zu befördern, lässt sich auch nicht durch die jeweils vertragschließenden Parteien erklären. Alle fünf untersuchten Parteien (CDU/CSU, SPD, Grüne, Linke, FDP) sind in Regierungsbündnissen oder Alleinregierungen beteiligt, die im Koalitionsvertrag oder Regierungsprogramm keine expliziten Verabredungen zur externen Evaluation treffen, gleichwohl jedoch bestehende Maßnahmen auf diesem Gebiet unterstützen und fortführen.

Wird die externe Evaluation in einem Land im Konflikt zwischen Regierung und Opposition eingeführt oder Gegenstand öffentlicher Kontroversen, erlangt sie gelegentlich auch eine politische Bedeutung, die sich in den Koalitionsvereinbarungen mehrerer Legislaturperioden niederschlägt. So vereinbarten CDU und SPD in Schleswig-Holstein für die 16. Legislaturperiode (2005–2010), dass „[...] der Schul-TÜV (EVIT) unter Einbeziehung der Leistungsvergleiche fortgeführt und weiterentwickelt [wird]“. Für die nachfolgende Regierungszeit von CDU und FDP wurde 2009 im Koalitionsvertrag auf Drängen der FDP festgelegt: „[...] deshalb werden wir den bürokratischen Schul-TÜV (‘EVIT’) genauso abschaffen wie Re-

gelingen, die in der Vergangenheit gute Pädagogik durch Papierberge ersetzt haben.“ Im Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und dem SSW für die aktuelle 18. Legislaturperiode (2012–2017) finden sich keine Aussagen zur externen Evaluation. Das durch vorzeitige Neuwahlen 2012 entstandene Regierungsbündnis hat sich zu dieser Frage nicht festgelegt, gleichwohl wird das Thema die Koalitionsfraktionen weiter beschäftigen.

Die Analyse der Koalitionsverträge aller Länder für die vergangenen zehn Jahre zeigt, dass die Nennung bzw. Nicht-Behandlung der externen Evaluation nur bedingt Rückschlüsse auf das Vorhandensein derartiger Verfahren oder ihre dauerhafte Stabilität über mehrere Legislaturperioden zulässt. Da von der interessierten Öffentlichkeit in Wahlkämpfen eher Themen wie „Vermeidung von Unterrichtsausfall“, „Sicherung des Lehrkräftebedarfs“ oder „Ausbau von Ganztagsangeboten“ nachgefragt werden, bleibt die Nennung anderer Themen, die für die Qualität eines Schulsystems von Bedeutung sind, eher subjektiven Vorlieben und Schwerpunktsetzungen der konkreten Verhandlungspartner geschuldet als rational nachvollziehbaren Argumenten.

#### 4.3 Stellenwert der externen Evaluation in der Gesamtstrategie der Länder zum Bildungsmonitoring

Nachdem sich Deutschland nach langen Jahren der Abstinenz 1995 zum ersten Mal wieder an der TIMSS-Studie beteiligte, führte die danach einsetzende bildungspolitische Diskussion dazu, dass die KMK sich unter dem öffentlichen Druck entschloss, ihre Zurückhaltung hinsichtlich einer systematischen und vergleichenden empirischen Überprüfung von Schülerleistungen aufzugeben. Schon acht Monate später fasste die Kultusministerkonferenz am 24. Oktober 1997 den sogenannten Konstanzer Beschluss (KMK 1997) und leitete damit eine Vielzahl von Maßnahmen ein, deren nachhaltigste Wirkung darin bestand, künftig auch an weiteren internationalen Leistungsvergleichen der OECD und IEA teilzunehmen:

„Die Kultusministerkonferenz sieht im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der schulischen Ausbildung, die Vergleichbarkeit der Schulabschlüsse sowie die Durchlässigkeit des Bildungssystems innerhalb der Bundesrepublik Deutschland in der Entwicklung von Maßnahmen zur Sicherung der Qualität schulischer Bildung eine wichtige Aufgabe. Im Hinblick auf diese Zielsetzung und zur Qualitätssicherung in Schulen halten es die Mitglieder der Kultusministerkonferenz für erforderlich, in den Ländern Instrumente zur Evaluation zu entwickeln und zu erproben und über die gewonnenen Ergebnisse in einen breiten Erfahrungsaustausch einzutreten.“ (Auszug aus dem Konstanzer Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 24. Oktober 1997)

Die im Beschluss der Kultusministerkonferenz von Konstanz 1997 postulierte Absicht, „in den Ländern Instrumente zur Evaluation zu entwickeln und zu erproben und über die gewonnenen Ergebnisse in einen breiten Erfahrungsaustausch“ zu treten, wurde zu einem späteren Zeitpunkt, nachdem die nationalen Bildungsstandards beschlossen, das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) gegründet und die Nationalen Bildungsberichte in Auftrag gegeben worden waren, in einem umfassenden Text noch einmal präzisiert:

„[...] ist es erforderlich, Prozesse der Qualitätsentwicklung und Standardsicherung auf allen Ebenen [...] systematisch umzusetzen und miteinander zu verbinden. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass Informationen über die Qualität des Bildungssystems so weit wie möglich auch für die Entwicklung jeder einzelnen Schule genutzt werden können.“ (KMK 2006)

Trotz der Intention, qualitätsrelevante Informationen auch zur Entwicklung der Einzelschule bereitzustellen, enthält die Gesamtstrategie der KMK keinerlei Hinweise auf die von vielen Ländern zu diesem Zeitpunkt bereits eingeführten Verfahren der externen Evaluation, sondern beschränkt ihre Zielsetzung bezüglich der Maßnahmen auf Schulebene auf die Einführung nationaler Vergleichsarbeiten. Auch die bestehenden Gremien wie die Amtschefkommission Qualitätssicherung oder der Schulausschuss der KMK haben sich bisher mit dem Aufbau, den Ergebnissen oder Problemen der externen Evaluation in den Ländern nicht befasst. Während die Steuerungsgruppe Vergleichsarbeiten als Gremium der Absprache zwischen den Ländern seit vielen Jahren etabliert ist und die von ihr gewählte Sprechergruppe regelmäßig den Schulausschuss der KMK über ihre Arbeit informiert bzw. auch vom Schulausschuss Aufträge erhält, ist eine derartige Verzahnung der inzwischen bestehenden Konferenz der Leitungen der Schulinspektorate der Länder mit anderen KMK-Gremien noch nicht vorgesehen.

In der Vergangenheit haben die Länder ihre Konzeptionen der externen Evaluation eher nebeneinander entwickelt; gelegentliche Absprachen oder Ländercluster mit gemeinsamen Entwicklungslinien haben daran nicht wirklich etwas geändert. Inzwischen besteht eine gewachsene Kontinuität im gemeinsamen Arbeits- und Diskussionsprozess, in den alle Länder einbezogen sind. Dazu haben u. a. auch mehrere Ländertreffen in den letzten Jahren beigetragen sowie eine durch kritische Ergebnisse der Bildungsforschung ausgelöste Infragestellung der Nützlichkeit der Verfahren der externen Evaluation. Ziel dieser Kooperation ist es, durch Vereinbarungen zwischen den Ländern bundesweite Absprachen über professionelle Standards für Evaluаторinnen und Evaluatoren, gemeinsame Arbeit an der Verbesserung der Evaluationsinstrumente und Erarbeitung eines gemeinsamen Qualitätsleitbildes vorzunehmen.



Die im Jahr 2013 erklärte Absicht der KMK, fünfzehn Jahre nach dem Konstanzer Beschluss ihre Gesamtstrategie zu überdenken und auf bestehende Probleme und Kritik zu reagieren, könnte eine Chance sein, eine kritische Würdigung des bisherigen Prozesses der sogenannten empirischen Wende in der Bildungspolitik vorzunehmen. Nicht erst in dem von der KMK organisierten ersten Fachgespräch über Bilanz und Perspektive der Gesamtstrategie am 4. Dezember 2013 wurde deutlich, dass es zahlreiche Probleme gibt, auf die Bildungspolitik und Bildungsforschung reagieren müssen, um die bestehenden Akzeptanzprobleme und Transferdefizite zu bearbeiten. Neben den unbestreitbaren Leistungen der Gesamtstrategie sind konzeptionelle Brüche und Grenzen des Programms deutlich geworden, die weitere Finanzierbarkeit bereitet Probleme, die Nutzung der Ergebnisse des Programms auf den unterschiedlichen Ebenen ist widersprüchlich, konfliktträchtig und zum Teil unterkomplex und die strukturellen Grenzen der Verständigungsbereitschaft und Koordinierungsfähigkeit der Länder wurden immer deutlicher. Der Spagat zwischen der Aufgabe der KMK, gesamtgesellschaftliche Verantwortung im Bildungswesen wahrzunehmen, und den zum Teil parteipolitisch-ideologisch motivierten Länderinteressen, die von häufig wechselnden Ministerinnen und Minister repräsentiert werden, gelingt heute schlechter als zu den Zeiten des PISA-Schocks. Die in den Monaten danach durch KMK-Arbeitsgruppen erarbeiteten Vorschläge zur Weiterentwicklung sind nach einem zweiten Fachgespräch am 10. Dezember 2014 weitgehend Konsens und sollen im Juni 2015 endgültig beschlossen werden.

Während die bisherige Gesamtstrategie als Instrument der Qualitätssicherung auf Ebene der Schule nur die Vergleichsarbeiten kannte, gibt es nunmehr die Absicht, in Ergänzung der Strategie auch die interne und externe Evaluation ausdrücklich als ein Element einzufügen. Während Vergleichsarbeiten an den ländergemeinsamen Bildungsstandards ausgerichtet sind und zu deren Implementation und Unterstützung einer kompetenzorientierten Unterrichtsentwicklung beitragen sollen, orientieren sich die externen Evaluationen an kriterialen Referenzen für Prozessstandards, die von den Ländern definiert werden.

Eine systematische Aufnahme der externen Evaluation in Korrespondenz zu den bisherigen Vergleichsarbeiten würde auf der Ebene der Einzelschule eine neue Balance zwischen Produkt- und Prozessqualität ermöglichen. Die KMK würde damit faktisch auch eine inhaltliche Verantwortung für die Weiterentwicklung der externen Evaluation übernehmen und die Möglichkeit für bundesweite Verabredungen schaffen, wie sie sie Anfang 2012 auch zur Handhabung des VERA-Instruments beschlossen hat. Die Schwierigkeiten, zwischen den Ländern zu einem Minimalkonsens zu kommen, sind absehbar, der Versuch ist jedoch lohnend und würde das Instrument der externen Evaluation und die in den Ländern daran arbeitenden Akteure eher stärken.



## 5. Schlussbemerkung

Die externe Evaluation als ein neues Element der Qualitätsentwicklung kann nach zehn Jahren auf einen insgesamt positiven Entwicklungsstand blicken. Die gelegentlich vorgetragene Fundamentalkritik der ersten Jahre, wonach die externe Evaluation in Deutschland ein unwissenschaftliches Verfahren zur Qualitätsbewertung von Schulen darstelle, das sich mit unzureichend ausgebildetem Personal, fragwürdigen Indikatorensets und mit unseriösen Methoden Urteile über Schule und Unterricht anmaßt, wird heute kaum noch vertreten. Im Gegensatz zu anderen Elementen der Reformpolitik der letzten zehn Jahre, wie nationalen und internationalen Schulleistungsstudien oder den bundesweiten Vergleichsarbeiten in den Jahrgangsstufen 3 und 8, hat sich die externe Evaluation eine deutlich bessere Akzeptanz bei den Akteuren auf Schulebene und in der interessierten Öffentlichkeit erworben.

Allerdings haben die Entwicklungen in den Ländern aufgrund der sehr unterschiedlichen rechtlichen, strukturellen und politischen Rahmenbedingungen, unter denen dieses Instrument eingeführt wurde, einen so unterschiedlichen Verlauf genommen, dass durchaus auch Grund zur Sorge bezüglich der weiteren Entwicklung in einzelnen Ländern besteht.

Ähnlich dem Vorwurf fehlender Steuerungsrelevanz für praktische Schulreformen, dem sich nationale oder internationale Schulleistungsstudien ausgesetzt sehen, wird vonseiten der Politik, ausgehend von überzogenen Hoffnungen auf unmittelbare Effekte solcher Verfahren auf die Qualitätssteigerung der Einzelschule, nach empirischen Belegen für die Nützlichkeit bzw. Wirksamkeit dieser Maßnahmen gefragt. Da die vorliegenden Forschungsbefunde zu Wirkungen der externen Evaluation darauf weder umfassend noch einheitlich zu Antworten kommen, könnte die Bildungspolitik ungeduldig werden und den Ausbau oder die Fortsetzung des eingeschlagenen Weges stoppen.

Auch wenn die Gefahr einer Abschaffung der externen Evaluation zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gegeben ist, ist nicht auszuschließen, dass vor allem der personelle Aufwand, der für eine professionelle externe Evaluation betrieben werden muss, einigen Ländern zu teuer wird und sie anfällig werden für „billige“ Varianten, bei denen das anspruchsvolle Gesamtkonzept der externen Evaluation auf anlassbezogene Schulbesuche mit geringem Tiefgang zurückgefahren wird.

Ungeduld ist auf dem Gebiet der Bildungspolitik zwar nachvollziehbar, allerdings hat sich das Denken in Zyklen von vier- oder fünfjährigen Wahlperioden an keiner Stelle in der Qualitäts- und Reformdiskussion in Deutschland als sinnvoll erwiesen, da die angestrebten Veränderungen in der Systemarchitektur nicht unmittelbar kurzfristig auf die Qualitätsverbesserung in der Einzelschule durchschlagen. Es gibt eben keinen Hebel im Schulsystem, den man nur ergreifen und umlegen muss.

Lehrkräfte und Schulleitungen sind die zentralen Akteure in Schulen, die Qualität ihres professionellen Handelns ist entscheidend für den Organisationserfolg. Zugleich besteht in jeder Schule ein Netz aus Überzeugungen, Praktiken und Normen als konstitutives Element der jeweiligen Schulkultur, an der die Mitglieder der Organisation ihr individuelles und soziales Handeln orientieren. Auch die Wirkung externer Evaluationsformen wird entscheidend von der bereits vorhandenen Evaluationskultur beeinflusst, weniger von den konkreten Ergebnissen einer erfolgten externen Evaluation. Eine Schlüsselrolle kommt dabei der Bereitschaft der Lehrkräfte und Schulleitungen zu, evidenzfundierte Informationen und evidenzbasierte Steuerungsinstrumente aufzugreifen und handlungsleitend wirksam werden zu lassen.

Der Nutzen der Evaluationsberichte in Verbindung mit den zahlreichen anderen Datenquellen, die der Schulaufsicht zur Einschätzung der Qualität einer Schule zur Verfügung stehen, lässt sich noch erheblich steigern. Wenig genutzt wird gegenwärtig die Möglichkeit, die erfolgreich evaluierte Praxis von Schulen für andere Schulen bekannt und nutzbar zu machen. Die Chance, von erfolgreichen Schulen zu lernen, indem man zeitlich befristet regionale Netzwerke und Schulverbünde animiert, ist in einzelnen Ländern mit sehr unterschiedlichen Erfolgen erprobt worden. Allerdings benötigen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulaufsicht dazu häufig eine zusätzliche Qualifizierung sowie Arbeitsstrukturen innerhalb ihrer Dienststellen, die eine gemeinsame und systematische Reflexion der vielfältigen vorliegenden Daten ermöglichen. Die Sorgfalt bei der (auch methodisch-empirischen) Weiterentwicklung und Verbesserung der Instrumente und Verfahren sollte in den nächsten Jahren nicht aufgegeben werden. Noch stärker sollte man sich aber darauf konzentrieren, die Übergabepunkte der Daten und Berichte von der externen Evaluation zur Schulaufsicht strukturell zu verankern. Dies wird nur auf der Basis institutioneller Zielvereinbarungen zwischen Schulaufsicht und den Dienststellen oder zuständigen Institutionen für externe Evaluation gelingen.

Insbesondere die mit hoher Stabilität identifizierten Schwächen von Schulen bedürfen, will man ihre Qualität ernsthaft verbessern, einer längerfristigen und umfassenden Unterstützung. Die gelegentlich feststellbare Praxis in Ländern, die externe Evaluation personell zulasten der operativen Schulaufsicht zu verstärken, wird nicht funktionieren. Mit der Implementation einer flächendeckenden Evaluation von Schulen nehmen die Aufgaben der Schulaufsicht eher zu und nicht ab. Das Verhältnis von externer Evaluation zur Schulaufsicht bedarf dringend einer Rollenklärung und sinnvollen Arbeitsteilung. Dazu gehört auch, dass durch gemeinsame Weiterbildungen ermöglicht werden muss, dass externe Evaluation und Schulaufsicht die gleichen Annahmen über Indikatoren für gute Schule teilen, wie sie in den meisten Ländern in sogenannten Handlungs- oder Orientierungsrahmen festgelegt sind.

Die Datenfülle der in den Schulinspektionen erhobenen Qualitätsmerkmale sollte dafür künftig noch zielgerichteter ausgewertet werden, um rechtzeitig zu

erkennen, wo Schwerpunkte im bildungspolitischen Steuerungshandeln gegenüber einer Schule erforderlich sind. Aus Sicht der Schulen mangelt es nach wie vor an adressatenspezifischen und nachfrageorientierten Unterstützungsangeboten, die langfristig angelegt sind.

Ein weiterer Schwerpunkt der kommenden Jahre sollte darin liegen, mit den Schulen intensiv daran zu arbeiten, dass ihre Selbstevaluationsfähigkeiten ausgebaut und die dazu erforderlichen Haltungen bei den Lehrkräften erworben werden. Erst damit würden die Grundlagen gelegt, eines Tages auch eine stärkere Verzahnung von interner und externer Evaluation zu erreichen und die Voraussetzung für Verfahren einer proportionalen Evaluation zu schaffen.

Bei allen offenen Problemen und unsicheren Perspektiven gibt es aber auch ermutigende Zeichen: Selbst in Schleswig-Holstein wächst nach einem politischen Wechsel an der Spitze des Bildungsressorts im Herbst 2014 die Einsicht, dass externe Evaluation ein sinnvolles Instrument zur Verbesserung der Qualität von Schule und Unterricht sein kann. So erklärte die neue Bildungsministerin Britta Ernst (SPD) nach ihren ersten hundert Tagen im Amt: „Was in Schleswig-Holstein jedoch fehlt, ist eine externe Evaluation. Derzeit ist Schleswig-Holstein das einzige Bundesland, in dem keine Evaluation der Schulen mehr stattfindet, nachdem das alte Verfahren EVIT 2009 abgeschafft worden ist. Doch es gibt eindeutig den Bedarf, denn externe Evaluation ist ein wertvolles Unterstützungsinstrument für die schulische Arbeit. Deshalb werden wir den Schulen noch in dieser Wahlperiode wieder ein Angebot machen zur externen Evaluierung auf freiwilliger Basis.“ (Pressemitteilung des Ministeriums für Schule und Berufsbildung vom 15. Dezember 2014).

Die externe Evaluation stellt ein neues und wichtiges Instrument zur Qualitätsentwicklung dar, das erheblich mehr Potenzial enthält, als bisher sichtbar geworden ist. Dieses lässt sich aber nur darstellen, wenn die erforderlichen Verknüpfungen mit anderen Elementen der Qualitätsentwicklung und -sicherung planvoll vorgenommen werden. Eine Gesamtstrategie in diesem Sinne gibt es bisher nur in Ansätzen. Sie zu entwickeln, bleibt auch in den nächsten Jahren eine Herausforderung an die Länder und die Kultusministerkonferenz als koordinierendes Gremium.

## Literatur

- Abgeordnetenhaus Berlin (2012). Drucksache 17/10078 der 17. Wahlperiode. *Antwort des Senats zur Kleinen Anfrage vom 3. Januar 2012 über: Stand und Perspektiven der Schulinspektion*. Verfügbar unter: <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/17/KlAnfr/ka17-10078.pdf> [Zugriff am 19.02.2015]
- Avenarius, H. (2002). Welche Rechte und Pflichten haben Lehrkräfte, Schulleitungen und Schulaufsicht bei der Qualitätsentwicklung der Schulen und bei der Sicherung gleicher Lebenschancen? *Zeitschrift für Bildungsverwaltung (ZBV)*, 17 (2), 5–17.

- Avenarius, H. (2006). Die rechtlichen Regelungen der Länder zur erweiterten Selbständigkeit der Schulen. Vortrag vor der Landesschulrätekonzferenz der GEW Niedersachsen am 31. Oktober 2006 in Visselhövede-Jeddingen.
- Böhm-Kaspar, O. & Selders, O. (2013). „Schulinspektionen sollten regelmäßig durchgeführt werden?“ In I. van Ackeren, M. Heinrich & F. Thiel (Hrsg.), *Evidenzbasierte Steuerung im Bildungssystem?* (Die Deutsche Schule: Beiheft 12, S. 212–153). Münster: Waxmann.
- Brägger, G., Bucher, B. & Landwehr, N. (2005). Voraussetzungen für eine gute Praxis der externen Schulevaluation. In G. Brägger, B. Bucher & N. Landwehr (Hrsg.), *Schlüsselfragen zur externen Schulevaluation* (S. 21–50). Bern: hep-Verlag.
- Brüsemeister, T., Rürup, M., Böhm-Kasper, O., Heinrich, M. & Wissinger, J. (2009). *Schulinspektion als Steuerungsimpuls zur Schulentwicklung und seine Realisierungsbedingungen auf einzelschulischer Ebene*. Forschungsantrag an das BMBF im Schwerpunktprogramm „Steuerung im Bildungssystem“. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Buhren, C.-G. & Düring, K. (2008). *Critical Friends – Schulentwicklung mit kritischen Freunden: Verfahren, Methoden und Wirkungen von Peer Reviews*. München: Oldenbourg.
- Burkard, C. (2005). Ergebnisorientierte Systemsteuerung: Konsequenzen für die externe Evaluation. In G. Brägger, B. Bucher & N. Landwehr (Hrsg.), *Schlüsselfragen zur externen Schulevaluation* (S. 79–109). Bern: hep-Verlag.
- Dedering, K. & Sowada, M. (2013). *Die Sicht der Externen. Abschlussbericht zum Projekt „Erfahrungen niedersächsischer Schulinspektor/innen“*. Universität Vechta: unveröffentlichtes Manuskript.
- Dedering, K., Sowada, M., Fritsch, N., Kierchhoff, A. & Weyer, C. (2014). Kompetent inspizieren? Was dazu nötig ist. *Schulverwaltung Niedersachsen*, 25 (4), 132–135.
- DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e. V. (Hrsg.) (2008). *Empfehlungen für die Aus- und Weiterbildung in der Evaluation*. Verfügbar unter: [http://www.degeval.de/fileadmin/Publikationen/Publikationen\\_Homepage/DeGEval\\_-\\_Empfehlungen\\_Aus-\\_und\\_Weiterbildung.pdf](http://www.degeval.de/fileadmin/Publikationen/Publikationen_Homepage/DeGEval_-_Empfehlungen_Aus-_und_Weiterbildung.pdf) [Zugriff am 19.02.2015]
- Deutscher Städtetag (2012). *Bildung gemeinsam verantworten. Münchner Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung gemeinsam verantworten“ am 8./9. November 2012*. Verfügbar unter: [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/muenchner\\_erklaerung\\_2012\\_final.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/muenchner_erklaerung_2012_final.pdf) [Zugriff am 19.02.2015]
- Dix, A. (2011). Schulinspektion, Schulvisitation und Vergleichsuntersuchungen zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit. *Zeitschrift für Bildungsverwaltung* 2/2011, 33–41.
- Döbert, H., Rürup, M. & Dedering, K. (2008). Externe Evaluation von Schulen in Deutschland – die Konzepte der Bundesländer, ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede. In H. Döbert & K. Dedering (Hrsg.), *Externe Evaluation von Schulen* (S. 63–152). Münster: Waxmann.
- Geißler, G. (2008). Geschichtliches zur „Vorwegnahme periodischer Untersuchungen“ der Schulen. In H. Döbert & K. Dedering (Hrsg.), *Externe Evaluation von Schulen* (S. 23–62). Münster: Waxmann.

- Gieske-Roland, M. (2015). Das Peer Review als Verfahren der Schulentwicklung. In C. G. Buhren (Hrsg.), *Handbuch Feedback in der Schule* (S. 108–125). Weinheim und Basel: Beltz.
- KMK (1997). *Grundsätzliche Überlegungen zu Leistungsvergleichen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – Konstanzer Beschluss* (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 24.10.1997). Verfügbar unter: [www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/1997/1997\\_10\\_24-Konstanzer-Beschluss.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1997/1997_10_24-Konstanzer-Beschluss.pdf) [Zugriff am 10.7.2014]
- KMK (2001). *Presseerklärung vom 6.12.2001*. Verfügbar unter: [www.kmk.org/presse-und-aktuelles/pm2001/296plenarsitzung.html](http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/pm2001/296plenarsitzung.html) [Zugriff am 16.6.2014]
- KMK (2006). *Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring*. Neuwied: LinkLuchterhand.
- Landwehr, N. (2011). Thesen zur Wirkung und Wirksamkeit der externen Schulevaluation. In C. Quesel, V. Husfeldt, N. Landwehr & P. Steiner (Hrsg.), *Wirkungen und Wirksamkeit der externen Schulevaluation* (S. 35–70). Bern: hep-Verlag.
- Maritzen, N. (2007). Schulinspektion – ein neues Element der Systemsteuerung. *Journal für Schulentwicklung*, 11 (3), 6–14.
- Ministerium für Schule und Berufsbildung Schleswig-Holstein (2014). *Pressemitteilung vom 15.12.2014*. Verfügbar unter: [http://www.schleswig-holstein.de/MSB/DE/Service/Presse/PI/2014/Dezember\\_2014/III\\_100Tage.html](http://www.schleswig-holstein.de/MSB/DE/Service/Presse/PI/2014/Dezember_2014/III_100Tage.html) [Zugriff am 19.02.2015]
- Mühlbauer, K. (2010). Bedeutsamkeit der Auswahl, Ausbildung und Betreuung der Evaluatoren durch die Qualitätsagentur. In B. Schaal & F. Huber (Hrsg.), *Qualitätssicherung im Bildungswesen* (S. 185–196). Münster: Waxmann.
- Nikolai, R. & Rothe, K. (2013). Konvergenz in der Schulstruktur? Programmatik von CDU und SPD im Vergleich. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 23 (4), 545–572.
- Preuß, B. (2013). Akteurskonstellation zwischen Schulträger und Schule. In I. van Ackeren, M. Heinrich & F. Thiel (Hrsg.), *Evidenzbasierte Steuerung im Bildungssystem?* (Die Deutsche Schule: Beiheft 12, S. 154–171). Münster: Waxmann.
- Rürup, M. (2008). Typen der Schulinspektion in den deutschen Bundesländern. *Die Deutsche Schule*, 100 (4), 467–477.
- Stevahn, L., King, J. A., Ghore, G. & Minnema, J. (2005). Establishing Essential Competencies for Program Evaluators. *American Journal of Evaluation*, 26 (1), 43–59.
- Stryck, T. (2000). Qualitätssicherung in der Geisterbahn. Was hat Schulaufsicht mit Schulqualität zu tun? In A. Helmke, W. Hornstein & E. Terhart (Hrsg.), *Qualität und Qualitätssicherung im Bildungsbereich; Schule, Sozialpädagogik, Hochschule*. (Zeitschrift für Pädagogik: Beiheft 41, S. 111–125). Weinheim: Beltz.
- Stryck, T. (2014). Schulinspektion – ein notwendiger, weil unbequemer Steuerungsakteur. In Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport (Hrsg.), *7 Jahre Schulinspektion in Berlin* (S. 7–9). Berlin: Eigendruck der Pressestelle.